



**Roskilde
University**

Universiteternes styrelse, ledelsens styrkelse og forskningens frihed

Essays om universitetspolitiken og universitetslovenes historie

Bredsdorff, Nils

Published in:

Roskilde Universitetsbibliotek. Skriftserie

Publication date:

2008

Document Version

Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Bredsdorff, N. (2008). Universiteternes styrelse, ledelsens styrkelse og forskningens frihed: Essays om universitetspolitiken og universitetslovenes historie. *Roskilde Universitetsbibliotek. Skriftserie*, (51).

<http://www.rub.ruc.dk/rub/omrub/skrserie/skr51.pdf>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Universiteternes styrelse, ledelsens styrkelse og forskningens frihed



Nils Bredsdorff
Roskilde Universitetsbibliotek

**Universiteternes styrelse,
ledelsens styrkelse og
forskningens frihed**

**Essays om universitetspolitikken og
universitetslovenes historie**

Nils Bredsdorff

Universiteternes styrelse, ledelsens styrkelse og forskningens frihed – essays om universitetspolitikken og styrelses- og universitetslovenes historie/ Nils Bredsdorff
Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 51
Roskilde august 2008

ISSN 0105-564x

ISBN 978-87-7349-735-7

Elektronisk version <http://www.rub.ruc.dk/rub/omrub/publikationer.shtml>

Illustration på forsiden: John Tenniel fra Lewis Carroll, *Alice i eventyrland*, kapitel 8, Dronningen spiller kroket, Gyldendal, Kbh. 1977

Roskilde Universitetsbibliotek
Universitetsvej 1
4000 Roskilde Universitetsbibliotek
4674 2233

Tryk: Roskilde Universitetstryk

Forord

Om universiteternes modsætningsfyldte krise

De to følgende artikler er skrevet som en opfølgning på overvejelserne i *To essays om universitetspolitikken og det venligt-fjendtlige samarbejde mellem forskerne*, som udkom i foråret som nr. 50 i Universitetsbibliotekets Skriftserie. Derfor er overskriften til dette forord den samme som i forårets udgivelse

Forberedelserne til den mulige revision af universitetsloven er ved at komme i gang og er ved at bevæge sig fra protesten mod Sanders lov til det sagsforberedende og analyserende forarbejde til de politiske forhandlinger. Det er i denne sammenhæng disse to artikler er skrevet: ***Oversigt over de vigtigste lovgivningsarbejder om universiteternes styrelse 1968-2008*** og ***Om forskningsfrihed, akademisk frihed og selvstyre mm.***

I diskussionerne om truslerne mod universiteternes selvstyre og forskningsfriheden tales der ofte med vemod om den hidtidige pagt mellem samfund og universitet, der er brudt sammen under manglen på tillid mellem parterne. Denne pagt skal fornys, og der skal være en anden balance mellem pagtens parter end i den nuværende universitetslov, der er et rent diktat til den ene part. En ændring forudsætter enten en ny universitetsrevolte, som laver om på magtforholdene – det er lidet sandsynligt – eller kollektive og systematiske overvejelser over, hvad forskerne og universiteterne vil og skal give politikerne for at genvinde selvstyret og i den sammenhæng, hvordan dette – etablering af pagten og tilliden - skal formidles til resten af samfundet – kort sagt: Formidles til dem, der skal betale ved at bruge mindre på hospitalerne og de gamle. Der er næppe nogen tvivl om, at et motiv bag universitetsreformerne har været, at de seneste 10 års satsen på kraftfuld ledelse, ekstern kontrol, management, produktionsflow og fakturering er blevet set som lettere at sælge til vælgerne end den gamle model. Den nuværende universitets- og forskningslovgivning er udtryk for en bevidst politisk strategi, som har bred opbakning. Svaret på den

strategi må række ud over protesten og ind i de politiske og økonomiske realiteters verden.

Blandt de mange modsætninger, der kommer frem i dagens lys som følge af den krise, de europæiske universiteter står i, er modsætningen mellem styrkelse af forskning og faglighed på den ene side og styrkelse af ledelse og bureaukratisk kontrol på den anden side. Der er tale om en uløselig modsætning, som den nuværende styrelseslov med sin enøjede styrkelse af ledelsens mange lag ikke giver nogen institutionelle muligheder for at mildne, opløse eller gøre til åbne og produktive modsætninger. En ny universitetslov må udformes, så analysens resultater indtænkes i lovteksten, og modsætningerne ekspliciteres i argumentationen for reformen.

De to artikler beskæftiger sig med dette afgørende problem.

Korsør 20. August 2008

Oversigt over de vigtigste lovgivningsarbejder om universiteternes styrelse 1968-2008¹

Denne artikel giver et overblik over den historiske udvikling i de komplicerede statslige eller politiske styringstiltag i forhold til universiteterne. Der er ikke tilstræbt nogen fuldstændighed i beskrivelsen, men så vidt muligt henvist til andre bredere fremstillinger af universitetsreformernes historie. Den historiske fremstilling kan tage sig ud som en forfaldshistorie. Det vil være en fejlslætsning. Den gældende 2003-lovs forretningsuniversitet er udtryk for en anden forestilling om, hvad et universitet skal være, end den oprindelige 1970-lovs stænder-universitet var. Man kan kun bruge udviklingen fra det ene til det andet som afsæt for en informeret debat i den lærde republik og i samfundet om, hvilket universitet man vil have. Det samme gælder de centrale begreber og ideer, forskningsfrihed, forskningsbaseret undervisning, akademisk frihed, autonomi og kollegialstyrer. Ingen af disse forestillinger har været realiseret engang i en gylden fortid. De har altid været truet – også i 1970 – af både indre og ydre modstandere og skal hele tiden forsvares og fornyes.²

¹ Tak til Bjarne Andersson, Andrzej Dabrowski, Per Geckler, Leif Hansen og Henrik Toft Jensen for hjælp og kritik i arbejdet med det uoverskuelige tema.

² Af bredere fremstillinger af universiteternes og universitetspolitikens udvikling med særlig relation til danske forhold skal fremhæves afslutningsafsnittet i Peter C. Kjærgård og Jens Erik Kristensens Universiteternes idehistorie, Hovedtræk af universitetsudviklingen efter 1945 i Hans Fink et al (Red.) *Universitet og videnskab*, Hans Reitzels Forlag, Kbh. 2003 s. 124-143..Læst sammen med denne kompakte og alligevel nuancerede fremstilling af internationale og hjemlige forhold tilføjer Jørgen Øllgaards 'Markedsgørelsen af universiteterne' væsentlige aspekter af den universitetspolitiske 'arena', hvor især erhvervslivs og kapitalinteressernes pres undersøges. Dette fokus som kan virke noget enøjat – især fordi det holdes op mod et falsk ideal om det "traditionelle universitet" (s.97 og 98) – men synsvinklens nødvendighed og berettigelse understreges eftertrykkeligt af Universitetslovens administrators, forskningsminister Helge Sanders upolerede formuleringer af netop enøjede erhvervsinteresser, f. eks. Fra forskning til faktura. I Finn Horn og Henrik Kaare Nielsen (Red.) *Universitet til tiden?*, Klim, Århus 2003 s. 75-109.

"Bestræbelserne på at reformere universiteterne indefra og udefra anfægtede ganske vist ikke direkte universiteternes overleverede tradition for selvstyre og kollegial selvforvaltning eller deres undervisnings- og forskningsfrihed, ej heller de interne principper for ressourcefordeling. Men de banede vejen for nye former for politisk kontrol og regulering, der allerede i 1970'erne blev erfaret som en krænkelse af universiteternes selvstyre."³

Centrum for fremstillingen er ledelses-, styrelses- og administrationspolitikken.⁴ En række andre reguleringstiltag og deres institutionelle udformning vil blive taget op undervejs. Skulle man fremhæve nogle særligt betydningsfulde forudsætninger for de administrative reformer, er det dels "den voldsomme ekspansion i tilgangen til de højere uddannelser", som i tresserne blev til en "firedobling af bestanden ved universiteterne", og dels de mange planlægningsinitiativer og –institutioner, som blev opstillet under indtryk af denne ekspansion, centerplanlægningen, Planlægningsrådets studiestrukturforslag og statistik- og prognoseafdelinger samt Perspektivplanerne.

Ved indgangen til 70'erne var problemet, sat på spidsen, at de "foreslåede strukturændringer ... ikke var blevet til noget" og at planforudsætningen om permanent vækst i det offentlige forbrug brød sammen.⁵ Den eksisterende styring kom hele tiden til kort samtidig med, at styringskravene fra planlæggerne voksede især i det overordnede spørgsmål om kandidatproduktion og arbejdsløshed. Sammenkoblingen med det politiske pres for universitsreformer antydes af Jens Peter Christensen: "Det var først, da præmissen om den frie adgangs fortræffelighed var brudt sammen med de

³ Kjærgaard og Kristensen op.cit. s.132

⁴ Periodens forudsætninger i 60'erne er for så vidt angår uddannelsesplanlægning, center- og udbygningsplaner og prognosearbejdet omfattende beskrevet i Jens Peter Christensen, *Den højere uddannelse som politisk problem, Den statslige planlægning af de højere uddannelser i 1970'erne*, Samfundsvidenskabeligt forlag, Kbh. 1982

⁵ Jens Peter Christensen, op. cit s. 255. Opsummeringen i kapitel 10 belyser modsætningerne mellem tidens planoptimisme og praktisk politiske implementeringsvanskeligheder. I gennemgangen af tressernes udvikling er henvisninger til betænkninger, udvalgsarbejder og beslutninger fra de områder, som ikke er behandlet her.

åbenbare beskæftigelsesproblemer i horisonten, at opgøret med den frie adgang til universitetsstudierne kom. Også her medførte den institutionelle inerti, at reformerne haltede bagefter problemerne. Den frie adgang var en hævdevunden tradition, der ikke sådan lod sig afskaffe.”⁶ Ikke bare var traditionen, som jo også gjaldt universiteternes autonomi og forskningsfrihed, en barriere, men også universiteternes manglende evne og vilje til at reformere studier og kandidatproduktion, blev udstillet. Dette var sammen med den kraftige stigning i udgifterne til universiteterne provokerende for politikerne i forhold til ”... the general interest in societal planning which gripped Denmark in the 1960s and early 1970s. In the prevailing atmosphere of rationalistic optimism, science gained increased status as a potential tool for societal change, and in the process, interest naturally rose in increased societal control over the operation of the universities.”⁷

Det er altid vanskeligt at fastslå tidspunkt eller det intellektuelle ophav til en større forvaltningsmæssig eller politisk reform på baggrund af en oversigt over officielle regulerings tiltag i form af lovarbejder og officielle dokumenter. Men den reform af de danske universiteters forvaltning, som i 1970 førte frem til Styrelsesloven⁸, var i al fald ophavsmæssigt både et afkom af en aktuel politisk situation, studenteroprøret i 1968-69 – ” arbejdet med de nye styrelsesanordninger ved institutionerne kom hurtigt til at foregå under indtryk af den studenterbevægelse, der opstod i foråret 1968...”⁹ - og resultatet af et langvarigt universitetspolitisk udvalgsarbejde, igangsat i starten af tresserne som en udløber af de forvaltningspolitiske overvejelser i Administrationsudvalget af 1960, A60.¹⁰ Undervisningsministeriet nedsatte Universitetsadministrationsudvalget af 1962 bestående af embedsmænd, som

⁶ Op.cit s. 266

⁷ Nikolaj Petersen, *Autonomy and professionalism* i: Klaus Dieter Wolff (ed.) *Autonomy and external control* München 1997 s. 155-168, her s. 158. Her vægtes også presset fra studentereksplosionen i beskrivelsen af sammenbruddet af den tidligere universitetsstyring. ”The system came under mounting pressure. Because of societal changes, the demand for higher education rose steeply ...” smst.

⁸ Lov om universiteternes styrelse, nr. 271 af 4. juni 1970

⁹ Bemærkninger til Forslag til lov om universiteternes styrelse 1969-70, Tillæg A sp. 2095

¹⁰ Betænkning nr. 301, A60 1. betænkning, 1962

efterhånden blev suppleret med repræsentanter for lærernes og de studerendes organisationer. Udvalgets 2. betænkning fra 1968,¹¹ behandlede bl.a. universiteternes og de højere læreanstalters organisatoriske og administrative forhold. Udvalgets betænkning havde betydning som diskussionsudgangspunkt og som legitimering af selve ideen om nødvendigheden af en omfattende reform, selvom dens forslag blev overhalet af udviklingen.

I februar 1968 sendte ministeriet betænkningen til høring på uddannelsesinstitutionerne, og i den grundige redegørelse i det senere lovforslags bemærkninger af både betænkningens indhold, mindretalsudtalelserne og høringssvarene, som indløber foråret 1969, ses hvordan presset fra begivenhederne både påvirker reguleringsformen (fra anordning til lov) og indholdet (magts fordeling). Institutionerne blev bedt om forslag til nye styrelsesanordninger: "Universiteternes Anordningsforslag blev først fremsendt til ministeriet sidst på foråret, og under hensyn til den uro, der særlig havde været omkring universiteterne ... vedtog regeringen, at der i folketingssamlingen 1969-70 skulle forelægges et lovforslag om universiteternes styrelse".¹²

Lov nr. 271 1970 om universiteternes styrelse

Regeringen gør sig i bemærkningerne til lovforslaget ingen nye overordnede overvejelser over reformens nødvendighed, men læner sig op ad Universitetsadministrationsudvalget., hvor reformtankerne allerede var prøvet af på universiteternes rektorer. De vigtigste forandringer var styrkelsen af rektors stilling som forvaltningschef, af det administrative apparat og indførelsen af et "enstrengt" system – set i forhold til den hidtidige opsplitning og ligestilling mellem rektor og kurator.¹³ I UAUII fremhæves at den fremtidige ledelse skal kunne "handle resolut" og "tegne institutionen overfor ministeriet", hvorfor rektor

¹¹ *Betænkning II om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation*. Betænkning nr. 475.

¹² Forslag til lov om universiteternes styrelse FT 1969-70, Tillæg A sp. 2096

¹³ jf. Knud Esben Hansen, *Universiteternes styrelseslov*, kommenteret udg. Gads forlag, Kbh 1970 s. 12-15. Kurator var direkte underlagt undervisningsministeriet og ikke rektor.

må stilles frem som institutionens chef. Derfor må der også opbygges et "administrativt apparat" med sagkundskab og omfang, så det kan betjene den centrale ledelse.¹⁴ Men nok så interessant er den ramme, reformen er sat i: På baggrund af at "universiteterne og de højere læreanstalter forvalter en stadig stigende del af statens samlede udgifter ... (er det) forståeligt, at der gennem de senere år fra mange sider har været interesse for, hvorledes denne forvaltning finder sted."¹⁵

Mens reformtænkningen i UAU II sigter mod modernisering, effektivisering og kontrol med bevilgede midler, sigter lovforslaget desuden på egentlig medbestemmelse og dermed på at komme studenteroprøret i møde. De nye og gamle styrelsesorganer - Konsistorium, fakultets/fagråd, institutråd og studienævn - forsøges afgrænset med hensyn til kompetencer.¹⁶ Under udvalgsbehandlingen i Folketinget står regering og opposition stejlt overfor hinanden – SD foreslår bl.a. at halvdelen af pladserne i konsistorium skal besættes med studenter¹⁷ - og loven vedtages alene med regeringens stemmer efter politisk betydningsfulde ændringer, jf. den oprindelige § 11, som privilegerede studenterrådene og den endelige paragraf 11, der ligestiller alle valglistes.

Mens det er medbestemmelsen, der umiddelbart fanger både nutidens og datidens blik på denne Europas mest radikale styrelsesreform, er det ikke desto mindre især argumentationen vedrørende samfundets krav og kontrol, der får betydning på langt sigt. Argumentationen går således igen i lovens præcisering af grænserne for universiteternes autonomi - se f.eks. bemærkningerne til § 2.

¹⁴ UAU II op.cit. s.28

¹⁵ Op. cit s. 27 Samtidig ser udvalget sit arbejde i forlængelse af A60s ønske om reform af relationen mellem departement, direktorat og institution: "Forvaltningen bør lægges således tilrette, at afgørelser i alle løbende sager og i videst muligt omfang også i sager af mere principiel karakter kan træffes af institutionen selv uden forelæggelse for højere instans." ibid.

¹⁶ Det fremgår af Knud Esben Hansens lov kommentar at mange grænsestridigheder må forventes, op.cit. f.eks. s. 22 og 41.

¹⁷ Udvalgsbetænkning, Tillæg B 1969/70 sp.1948 pkt.7

stk.2 om bevillingsmyndighedernes ret til at prioritere forskningen.¹⁸ Men vigtigst er det, at selve lovformen er en understregning af universitetsspørgsmålets politisering. I tråd hermed sættes en frist for en lovrevision allerede til 1972/73, måske under indtryk af det omfang af administrative fornyelser og politiske forsøg, som både decentralisering og medbestemmelse indebærer.

For at sætte de urolige tider i relief og understrege denne oversigts fokusering på lovgivningsarbejde skal der her kort henvises til en anden type af forandringer som muligvis havde lige så stor indflydelse på universiteternes styrelse som lovgivningen. I 1972 kommer et ministerielt strukturudvalg med en betænkning, som foreslår oprettelse af et Direktorat for de videregående uddannelser.¹⁹ Et af universiteterne kommenterer det således: "Direktoratets etablering har medført en udvidet 'offentlig' indflydelse på universitetets drift. Budgetudarbejdelsen er et eksempel herpå ... Der er mulighed for at foretage visse justeringer, men man er tvunget til at respektere betingelserne, der er opstillet af direktoratet."²⁰ Jens Peter Christensen giver en sammenfattende vurdering af denne administrative nyordning: Hermed "var de organisatoriske forudsætninger skabt for en centraliseret planlægning og styring i ministerielt regi. Institutionernes dominerende rolle i de planlæggende organer var udspillet."²¹

Der er formodentlig mange tilsvarende administrative forandringer eller ændringer inden for andre områder, som har påvirket styrelsesforholdene. Det

¹⁸ FT 1969/70 Tillæg A sp. 2104

¹⁹ Undervisningsministeriets struktur- og rationaliseringsudvalg, 1. betænkning. Betænkning Nr. 661

²⁰ *Københavns Universitet 1479-1979*, bd. III Hovedred. Svend Ellehøj, Kbh. 1986 s. 308. Det er doktrinhistorisk overmåde interessant, at Universitetsadministrationsudvalget betænkning I fra 1964, der som nævnt tog udgangspunkt i A60's forvaltningsmodel, afviser at lade denne gælde for universiteterne p.gr.a af deres selvstyre. Et direktorat for de højere uddannelser ville være i modstrid hermed. I 1972 er presset blevet for stort og direktoratet en kendsgerning trods den samtidige insisteren på autonomi. Se Jens Peter Christensen op. cit s. 41 og *UAUI* betænkning 365 s. 20

²¹ Op.cit. s. 133.

vigtigste er, som allerede fremhævet, nok arbejdet gennem halvfjerdsene med dimensionering eller adgangs begrænsning og de tilhørende prognoseværktøjer.²² Den økonomiske støtte til de studerende blev ordnet og udbygget i slutningen af 60'erne (SU 1970), og lærernes ansættelsesvilkår og stillingsstruktur blev omlagt i 1972.²³ Ikke alene fik de yngre lærere fastlagt deres arbejdsforhold, de kom også ud som suveræne vindere i medbestemmelsesspørgsmålet. Studentervedbestemmelsen er ikke behandlet særskilt her. Den reduceres stort set ved hver af de kommende revisioner og bliver et kompliceret spil om valgtekniske regler. Som politiseringsfaktor er striden mellem studenterråd og borgerlige studenterorganisationer imidlertid med til konstant at holde den universitetspolitiske gryde i kog.

Lov nr. 362 1973 om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner

Tiden inden lovrevisionen var ikke mindre turbulent end tiden op til den første lov. En række enkeltsager (Sociologi- eller Høgh-sagen) og administrative vanskeligheder prægede billedet. Den meget kritiske beskrivelse af lovens mangler, som fremgår af bemærkningerne til lovforslaget fra 1973²⁴, er sigende og påkalder sig her 35 år efter en vis undren over, hvorfor man ikke foreslog en totalreform. Men regeringen indfrie et løfte fra behandlingen af den første lov om pladser til det teknisk-administrative personale, hvorved man samtidig mindskede studenternes indflydelse, og indledte den første af en række styrkelser af rektors ledelsesfunktion.²⁵ Samtidig forsøgte det halvhjertet at løse den indbyggede modsætning mellem studienævnenes og institutrådenes kompetencer, mellem undervisning og forskning: "(D)er er tilstræbt en klar

²² Lov nr. 315, juni 1976, se Jens Peter Christensen op. cit. s. 216 ff, for detaljer

²³ Jens Peter Christensen op.cit. s. 29 ff. og s. 125, hvor det fremhæves at nu er en lang række forhold f.eks. "fordelingen mellem forskning og undervisning gjort til et forhandlingsspørgsmål mellem staten og de ansattes organisationer".

²⁴ Forslag til lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner FT 1972/73 A, sp. 5591 ff.

²⁵ Det hedder i *Lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner, med kommentarer* ved Lars-Erik Allin, Bent Egede Fich og Ernst Goldschmidt, Kbh. 1973, fotografisk genoptryk fra Uddannelse 7a/73 med de ændringer der følger af lovens revision af 10.6.76: "I §§ 4 og 5 er rektors stilling beskrevet udførligere ... Rektor er således den eneste, der har en umiddelbar handlebeføjelse. Hans stilling kan nærmest sammenlignes med en borgmesters." op. cit s. 38.

kompetencefordeling mellem de enkelte organer ...", hedder det i ministerens fremsættelses af lovforslaget²⁶, men problemet beskrives dog også mere generelt og realistisk i en omfattende lov kommentar, som udgives af embedsmænd fra Undervisningsministeriet: "Denne store magt og denne meget indviklede opbygning af en højere uddannelsesinstitution gør det nødvendigt med meget klare kompetence- og procedureregler, og sådanne bør fastsættes i de ministerielle bekendtgørelser, og især statuten."²⁷ De mange konkurrerende interessegrupperinger, inkl. ministeriet, umuliggjorde udarbejdelsen af sådanne klare procedureregler. I modsætning til den første styrelseslov blev den anden vedtaget med stort flertal som et egentligt politisk forlig. En tradition, der har holdt sig siden.

Periodens debatter viser tydeligt, at det er uddannelsesplanlægningen og undervisningsdimensioneringen, der optager sindene. Planbegejstringen kulminerer i Perspektivplan II og Helhedsplanen fra 1973-74, som koncentrerer sig om uddannelsespolitikken.²⁸ Men også forskningssiden begynder at tage fart. Oprettelsen af Planlægningsrådet for forskning i 1972 markerer dette ved en omstrukturering af hele forskningsrådgivningen, som bl.a. bevirker bedre mulighed for "samfundsstyring af forskningen" og muliggør et "brud med det monopol universiteternes og de højere læreanstalters forskergrupper hidtil havde haft på beskikkelse til forskningsrådene."²⁹

Lov nr. 328 1976 om ændring af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner

Allerede i 1976 kom næste revision³⁰ med det formål at give andre studenterorganisationer end studenterrådene statstilskud, give ministeren ret til at oprette universitetsinstitutter ud fra landspolitiske mål og en ændring af de komplicerede valgeregler. Også denne gang var der bred enighed, især om at

²⁶ FT 1972/73 sp.3526

²⁷ Lars-Erik Allin et al. Op.cit s. 13

²⁸ Se fremstillingen i Jens Peter Christensen op. cit kap. 5 og 6.

²⁹ Lov nr 119 maj 1972 Jens Peter Christensen op.cit. s. 115

³⁰ Forslag til lov om ændring af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner, FT. 1975/76 A sp. 1377

loven ikke skulle behandle de oplagte problemer i den daglige forvaltning af loven, men at der efter forslag fra Det Radikale Venstre derimod skulle nedsættes et hurtigt arbejdende fagligt udvalg, der skulle analysere disse. Udvalget havde til opgave at analysere den tostrengede struktur og "identificere de andre problemer, der har relation til de højere uddannelsesinstitutioners undervisnings- og forskningsvirksomhed samt administration, og som er opstået i forbindelse med styrelseslovens ikrafttræden."³¹ Udvalget skulle bestå af nogle få rektorer og fik forvaltningsretsprofessor (og tidligere embedsmand) Bent Christensen som formand, da undervisningsministeren nedsatte udvalget i juni 76. Allerede i januar 77 forelå en betænkning fra de såkaldte Bent Christensen udvalg.³² Der er tale om et lidt usædvanligt forvaltningsdokument, som dels er skarpt og præcist i sin gennemgang³³ og dels fremsætter et lovforslag med 97 §§ og bemærkninger. Men dokumentet efterlader sig ikke mange spor i lovgivningen endsige i universiteternes egen diskussion.

Udvalget kritiserer den måde, hvorpå de tre niveauer (konsistorium, fakultetsråd, studienævn/institutråd) og de to strenge (undervisnings- og forskningsforvaltning) arbejder på, men fastholder, at det ikke er antallet af kollegiale, repræsentative organer, det er galt med – de er en nødvendig effekt af de demokratiske institutioner. Det er deres størrelse og visse administrative og organisatoriske forhold, der ifølge udvalget er problemet. Den gældende lovs mål om medbestemmelse vurderes positivt: Den "bredere deltagelse i styrelsen (har) på mange måder virket frugtbar på den faglige og pædagogiske udvikling

³¹ Tillæg B 1975/76 sp. 2001ff. og FT forhandlinger 1975/76 2421.

³² Udvalget vedrørende revision af loven om styrelse af de højere uddannelsesinstitutioner. Betænkning nr. 788, januar 1977. I *Københavns Universitet 1479-1979* op.cit kaldes udvalget Rektorudvalget i en i øvrigt ukorrekt fremstilling af betænkningens skæbne s. 300 f.

³³ Udvalget formulerer køligt den juridisk-politiske virkelighed omkring det brisante spørgsmål om Forskningsfrihed: "Selvstyret er afhængigt af lovgivningsmagts vilje og kan begrænses eller fjernes ved lov eller i henhold til lov. For tiden er selvstyret imidlertid ganske vidt." og "Efter gældende styrelseslovs § 2 stk. 2 træffer institutionerne selv afgørelse om den forskning, der skal drives. Bestemmelsen er udtryk for et gammelt og for universiteterne væsentligt princip. ... Og selvom bevillingsmyndighederne ved at opstille bevillingsforudsætninger har retlige muligheder for at tvinge institutionerne til at optage eller opgive en vis forskning, så sker dette faktisk ikke." s. 4 f.

på institutionerne”³⁴. Organisatoriske forandringer og privilegeren af ”særligt fagkyndige”, læs reduktion i studenter- og TAP-indflydelse, ville - sammen med de mindre institutledelser - forøge beslutningskompetence også på forskningsområdet. Og begrænsningen af studienævnenes ret til ansættelse af deltidsundervisere ville trimme den oprindelige lov til mere effektivitet. Forslaget blev afvist ved høringen af universiteterne.

Der er en særlig grund til at opholde sig ved denne ved første øjekast set effektløse betænkning. Otte år efter Betænkning 788 følger Betænkning 1055 fra 1985 om styrelsen af universiteterne, skrevet af endnu et ekspertudvalg, nedsat på næsten samme måde af ministeren som politisk afledning. Betænkningen refererer ikke en eneste gang til 788 og har en helt anden analyse af lovens virkninger: ”Blandt lovens (1970) svagheder må det især fremhæves, at den er bygget op omkring et grupperepræsentationsprincip, der aldrig har kunnet begrundes rationelt set ud fra institutionernes hovedformål, der er forskning og uddannelse. Dertil kom, at de i 1968 så udbredte forestillinger om ”deltagerdemokrati” i dag ofte opleves som hindrende for en effektiv ledelse og en klar ansvarsfordeling.”³⁵ Herefter fremsættes et nyt lovforslag, hvis sigte er det samme som 788, med en central nydannelse, nemlig styrkelse af ”forskningssynspunkterne” dvs. styrkelse af institutlederens dispositionsret i forhold til den enkelte forsker. Heller ikke Betænkning 1055 blev til lov, men blev glemt. Men Bent Christensen udvalgets forslag får imidlertid en anden særlig rolle. Udvalgets forslag - med det konservative mindretals (DTUs rektor) tillægsformuleringer - bliver fremsat som lovforslag af Venstre, Kristeligt Folkeparti, Centrumdemokraterne og Konservative i maj 1977³⁶, men også det drukner i udvalget. I marts 1978 fremsættes det dog igen, om end i lidt ændret form - og forsvinder igen³⁷. Der er tale om politiske

³⁴ Betænkning 788 op.cit. s. 9

³⁵ Betænkning fra udvalget til forberedelse af en revision af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner Betænkning 1055, november 1985 s. 60

³⁶ FT 1976/77 A sp. 4737

³⁷ FT 1977/78 A sp. 4481 Undervisningsministeren medgiver, at enkelte ting i gældende lov kunne rettes, men henholder sig i sin forsonligt formulerede afvisning til,

markeringer, der holder emner som klar ledelse, studenterpolitiserings, og effektivisering i live.

Dermed illustreres spændvidden i politiske og forvaltningsmæssige forståelser af styrelsen af universiteterne. Det illustreres også - uanset forskelligheden i vurdering - at effektivisering, stærkere central ledelse og indsigt og kontrol med universiteternes forvaltning er en selvfølgelighed, der er sat udenfor diskussion. Ved denne lovrevision ændres studenternes indflydelse ikke, men Studenterrådene må nu dele statstilskuddet med de andre studenterlister (Moderate Studenter m.fl.)

Lov nr. 345 1989 om ændring af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner

En række ændringer af 1973-loven kommer til i firserne. De handler primært om forsøg på at inddæmme virkningen af "deltagerdemokratiet" (Betænkning 1055) i form af korrektion af valgeregler, og nye interventionsmuligheder for ministeriet - f.eks. ved fjernelse af krav om censur ved eksamen (1981), eller godtagelse af ministeriets kompetence til at lave undtagelser fra lovens bestemmelser (1989).³⁸ Lovændringerne danser så at sige om den varme grød, en egentlig omkalfatring af 1973-loven. Det hedder i bemærkningerne til 89-loven "... da det ikke hidtil har været muligt at gennemføre en generel revision af loven" fremsættes et forslag, som giver ministeriet mulighed for at godkende forslag fra institutionerne om andre styrelsesordninger end lovens, fri-universiteter.³⁹ Lov. Nr. 345 af 1989 er i øvrigt på flere måder karakteristisk: Der er et stort flertal bag, forslaget har været i høring på universiteterne (som er meget kritiske men det overhøres), og en del anden konkret kritik, denne gang fra OECD, som fremhæver manglende effektivitet, rodete styrelsesforhold og "mindre god udnyttelse af de tildelte ressourcer".(smst.) Den stærke, klare ledelse mangler heller ikke. I ministerens mundtlige fremlæggelse af forslaget hedder det: "Selv

at universiteterne ved høringen afviste, at 1973 loven skulle tages op til revision FT. 1977/78 sp. 8966 ff..

³⁸ Det drejer sig om Lov nr. 591 1980, lov nr. 247 1981, lov nr. 217 1986, lov nr. 345 1989

³⁹ FT 1988/89 Tillæg A sp. 3545.

synes jeg (Haarder), at det ville være interessant at få afprøvet styrelsesformer med en bedre ledelsesstruktur og med en mere klar placering af ledelsesansvaret. Det synspunkt tror jeg, at jeg deler med flere og flere på institutionerne...⁴⁰

Budgetmodellerne og budgetreformen

Vigtigere end disse lovændringer var måske budgetreformernes virkninger. Allerede i begyndelsen af 70'erne begyndte de ministerielle overvejelser over økonomistyringen af masseuniversitetet. I 1977 iværksættes adgangsbegrænsningen med drastiske fald i optagstallet. I 1978 kommer det første officielle budgetreformudspil,⁴¹ og i 1981 indføres den første version af den såkaldte budgetmodel til finansiering af de lange videregående uddannelser. Det er vanskelig at danne sig et overblik over ændringerne, men den mest officielle tolkning lyder således og skal i øvrigt ses i forhold til, at institutionerne hidtil havde fordelt deres samlede bevilling selv: "Modellen var med vise justeringer i drift frem til indførelsen af taxameterstyringen i 1994 ... Modellen var baseret på en aktivitetsopdeling ved fastsættelse af den samlede budgetteringsramme for den enkelte institution. Opdelingen omfattede fællesudgifter og faglige hovedområder og inden for hvert hovedområde tillige en opdeling på uddannelse, forskning og øvrige formål, f.eks. biblioteker og museumsvirksomhed."⁴² At der er tale om en voldsom forandring og indgreb i institutionernes autonomi var ikke kun noget oppositionen og de ansattes organisationer gjorde opmærksom på.⁴³ Det fremgår også af den opsummerende bemærkning i den officielle fremstilling "I årene efter

⁴⁰ FT Forhandlinger 1988/89 sp. 4030. I hvert fald med flere og flere politikere.

⁴¹ *Rapport om budgetteringssystemer ved de højere uddannelsesinstitutioner* Betænkning 843, afgivet af den af undervisningsministeriet d. 24. maj 1976 nedsatte styringsgruppe. Denne gruppe tager afsæt i det såkaldte Brynskov-udvalgs 2. beretning om budgetteringsnormer for videnskabeligt ansatte. Dette udvalg blev nedsat i 1973.

⁴² *Taxametersystemet for de videregående uddannelser, Rapport fra undervisningsministerens Ide- og perspektivgruppe*, Kbh. 2001, kapitel 4.1.1, netversion <http://pub.uvm.dk/taxameter/4.htm>.

⁴³ Se f.eks. SFs Marianne Bentsen-Pedersen, Den "tekniske" budgetreform med katastrofale følger for de højere læreanstalter i: *Information* 31.3.80 og Magisterforeningens kommentar Ministeriel køreplan for budgetreform, *Magisterbladet* nr. 20 1978

budgetmodellens indførelse skulle væsentlige interne omfordelinger i forhold til bevillingsforudsætningerne godkendes centralt af ministeriet, men senere fik institutionerne en selvstændig ret til at omprioritere.” (smst)

Budgetmodellen udvikledes indenfor en samlet budgetreform af hele den offentlige sektor fra 1984 og samtidig med regeringens stort anlagte Moderniseringsprogram, der, set i bakspejlet, tematiserer og naturaliserer de kommende årtiers finanstekniske begreber: brugerbetaling, indtægtsdækket virksomhed, udlicitering etc.⁴⁴ Der var tale om en ”stramning af den overordnede udgiftsstyring”, og man satsede på øget decentralisering, markedsstyring og forretningsvirksomhed. Af aktuel interesse i disse forskningsregistreringstider er konstateringen: ”I forlængelse af budgetreformen tog man de første skridt i retning af at måle effektiviteten i opgavevaretagelsen. Der blev foretaget en systematisering af de aktivitetsoplysninger, der optrådte i finanslovens anmærkninger med henblik på at muliggøre analyser af, om de politisk ønskede resultater blev opnået på den mest effektive måde”.⁴⁵

Lov nr.1089 1992 om universiteter

I en af de bemærkelsesværdigt få juridiske ’anmeldelser’ eller analyser af universitetsstyrelseslovene giver jurist og prodekan (Århus Universitet) Palle Bo Madsen en sammenfattende vurdering af den budgetøkonomiske situation som blev et vigtigt element bag den næste universitetsreform. ”Det økonomiske selvstyre blev navnlig i firserne indskrænket betydeligt gennem en stram økonomistyring fra de centrale myndigheders side. Efter budgetreformen i 1980 blev de enkelte hovedområder (fakulteter) selvstændige budgetmæssige

⁴⁴ ”...budgetreformen bør ses i en bredere ”moderniseringssammenhæng”: Som én blandt mange bestræbelser, der i disse år udfoldes for at sikre den offentlige sektors dynamik og omstillingsevne”. Peter Lorenz Nielsen, Den statslige budgetreform: Indhold og principper, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* årg. 65 nr. 3 (1984) s.283-94 her s. 287. Det er en indsigtfuld og positiv fremstilling af budgetreformen, som bedst læses i lyset af Jørgen Grønnegårds fremstilling af budgetreformers politiske rationalitet i en konkret faldgrube-gennemgang, der sætter den positive fremstilling i relief. Budgetreformer og udgiftsadfærd i: *Politica* årg 22. nr 4 s.422-441

⁴⁵ *Finansministeriets økonomisk administrative vejledning*, Historisk udvikling på budgetområdet, Budgetreformen i 1980’erne, netversion <http://oav.Inforce.dk/sw493.asp>.

enheder, og universiteterne kunne ikke på egen hånd foretage væsentlige omfordelinger mellem hovedområder og hovedformål.”⁴⁶

Det anføres, at der i årene op til den nye reform var blevet givet institutionerne større muligheder for at ”flytte midler ... fra forskning til undervisning eller fra et hovedområde til et andet, men en mere entydig ledelsesstruktur ... har angiveligt været én politisk forudsætning for den mere omfattende decentralisering af væsentlige beslutningskompetencer fra ministerium til institution ...”⁴⁷ Omfordelingsmuligheden styrkede universiteterne overfor fakulteterne. Palle Bo Madsen forklarer denne nye linie med, at politikerne ”ved fremsendelsen af lovudkastet til høring på de berørte institutioner” fremhævede, at udkastet var grundlaget for et politisk forlig, ”hvorfor hovedprincipperne i forslaget således ligger fast.”⁴⁸ Politikerne ønskede angiveligt ”klarere placering af beslutningskompetence og -ansvar hos individuelle ledere med selvstændig kompetence til at træffe beslutninger ... Universitetsloven indeholder en ... ændret ledelsesstruktur og en ny økonomistyringsmodel”. Og for at ingen skal overse, hvad der har været sigtepunktet, fortæller Madsen endnu engang, at politikerne var utrygge ved ”ikke efter styrelsesloven at kunne placere et personligt ansvar for trufne beslutninger.”⁴⁹

De kritiserede ankenævnsagtige centralstudienævn afskaffes og den to-strengede ledelsesstruktur med kollegiale organer bliver mere énstrenget ”Opbygget over et personhierarki rækkende fra rektor over dekaner til studieledere og institutledere. På ’grundniveau’ opretholdes dog en tostrengt struktur ... ”⁵⁰ Ikke blot opretholdes de to strenge men der sker en bevidst styrkelse af ’undervisningsstrengen’ og dermed en fremtidig konfliktmulighed.

⁴⁶ Universitetsloven i: *Juristen* nr 7 1993 s.311-316 her s. 314

⁴⁷ Smst. Det hedder i den omtalte officielle version: ”Blokbevillingsprincippet og institutionernes økonomiske dispositionsfrihed blev lovfæstet med universitetslovens ikrafttræden i 1994 ...” *Taxametersystemet for de ...* op.cit.

⁴⁸ Palle Bo Madsen op.cit s. 311 f.

⁴⁹ Op.cit s. 314

⁵⁰ Op.cit s. 312

Lederen vælges stadig men skal nu godkendes af den personlige leder oven over i personhierarkiet. Studielederen trækker megen magt ud af studienævnene, studenterne trækkes ud af institutrådene, og institutlederen får ”stærkt udvidede instruktionsbeføjelser overfor de ansatte ... lige som han kan udøve egentlig forskningsledelse ved at beslutte, om et bestemt forskningsområde skal tages op ...”⁵¹

Socialdemokratiets forståelse af forligssituationen beskrives klart i folketingsudvalgets betænkning. Forliget var et nybrud efter ”mange års ideologisk kamp ... Den skyttegravskrig, der er ført i de seneste 20 år om styrelsesloven, har betydet at det ikke har været muligt at lave en revision af loven. ... Den nye universitslov er ... et gedigent brud med de seneste års universitetspolitik her i landet. Vi genindfører nu universiteternes autonomi.”(smst.) Vejen var banet for yderligere ledelses- og styringsreformer uafhængigt af ideologiske modsætninger. Nikolaj Petersen beskriver den nye magtkonstellation og koncentration på universiteterne således: Institutledere, dekaner og studieledere har fået mere magt ved, at magten er flyttet op i systemet, den er flyttet fra repræsentative organer til valgte ledere og deres bureaukratier, og magten er flyttet til universitetet fra ministeriet.⁵²

På samme måde som dette giver forudannelser om næste skridt, giver 92-reformens indførelse af eksterne medlemmer af konsistorium og fakultetsråd sammen med den nu altid forekomne henvisning til udenlandske – EU eller

⁵¹ Op. cit. s. 313 jf. s.31; der gives en henvisning til § 7 stk. 3 og der gøres opmærksom på, at den tidligere lovs § 13 stk. 2, 2 pkt. om den individuelle forskningsfrihed ikke gentages her. S. 315. Det samme standpunkt har juristkollegaen Carsten Henriksen i Grænser og vilkår for forskningsfriheden – en ’tour de force’ i 30 års universitsreformer i: *Futuriblerne* 2007 årg. 35 nr. 1-2 s. 28-40 s. 38, hvor betydningen af beføjelserne kobles med den stigende mængde rekvireret forskning.

⁵² Nikolaj Petersen op.cit. s. 164. Rektor fik som sagt styrket sin stilling endnu engang og studenterindflydelsen er ”de facto blevet svækket” s. 165. TAP’ernes indflydelse er vanskeligere at bedømme da loven samtidig styrker Samarbejdsudvalgenes rolle. Smst.

OECD⁵³ – kritikker og rekommandationer en vision om næste store reform i 2003. En undersøgelse af effekten af reformloven fra '92 - specielt angående de eksterne medlemmer af de ledende organer - giver en mere detaljeret beskrivelse af den administrationspolitiske forhistorie⁵⁴ Den viser også, at den væsentlige effekt af indførelsen af eksterne medlemmer er den kulturelle afsmitning fra virksomhedskulturen: "De eksterne repræsentanter konfronterer universiteterne med nye værdier, normer og handlingsforestillinger specielt vedrørende ledelse, strategi- og organisationsudvikling samt personale. De synes herved at understøtte en mere generel administrationspolitisk strømning, der forsøger at præge offentlige organisationer med ledelsesmæssige virkemidler importeret fra den private sektor."⁵⁵

Lov nr. 348 1999 om ændring af lov om universiteter

I slutningen af halvfemserne fortsætter den tøvende gang hen imod den næste store reform. Den socialdemokratisk-radikale regerings forslag om forskellige universiteters overgang til selveje, er for så vidt en konkretisering af 1989 lovens forsøg med fri-universiteter⁵⁶. Men lovforslaget fra marts 1999 om ændring af universitetsloven - der et af de mest betydningsfulde lovforslag i perioden fra 1970 – sammenfatter tidsånden fint med dette centrale ord 'udviklingskontrakt'. Der flirtes lidt i bemærkninger og ministerfremlæggelse med, at der er tale om et paradigmeskift i universitetspolitikken. Men det

⁵³ Almindelige bemærkninger til lovforslaget FT 1992/93 B sp. 1996. Formuleringen er næsten enslydende med den forrige lovs henvisning og nøjagtig lige så udokumenteret og ureflekteret.

⁵⁴ Hanne Foss Hansen og Vivi Jensen, *Universiteter i forandring*, Evalueringscentret, December 1995 s. 11 og s. 21. Blandt de forskellige organisationsmodeller, undersøgelsen opstiller, bevæger den nye universitetslov sig i retning af 'virksomhedsmodellen', som beskrives således: "Universitetet ses her som en serviceproducent, hvis opgave det er at levere varer til et marked ... ifølge denne tankegang er det væsentligt at sikre, at universitetet er responsivt i forhold til markederne". S. 11

⁵⁵ Op. cit s. 75 f.

⁵⁶ Lov nr. 1265 2000 (om DTU), lov nr. 483 2000 (om DPU) og lov nr. 246 2001 om selvejende uddannelsesinstitutioner og andre undtagelser fra universitetsloven. Carsten Henrichsen mener, at pointen i omdannelsen af de gamle selvstyreordninger til selveje er, at det muliggør bestyrelser og eksterne medlemmer og skal ses som et led i en samlet strategi for omdannelse af universiteterne til virksomheder sammen med udviklingskontrakterne og indoptagelsen af sektorforskningens særlige kontraktforskning, Grænser og vilkår op. cit. især s. 36-38.

populære udtryk er næppe helt dækkende, da det desuden igen udtrykkes, at tiden "endnu ikke er inde til at foretage en egentlig generel revision af loven."⁵⁷

Universiteterne havde fået dispensationer fra lovens styringsbestemmelser i en sådan grad at ministeriet nu ønskede at skabe muligheder for endnu større fleksibilitet: "Der er behov for et opgør med tanken om en entydig måde at organisere et universitet på. Lovforslaget lægger op til et paradigmeskift, hvor universiteterne får fuld frihed til at indrette sig efter egne ønsker ... Rammerne herfor opstilles for og i en dialog med det enkelte universitet i form af en udviklingskontrakt. Lovforslaget handler derfor primært om udviklingskontrakter som dialogbaseret styringsinstrument mellem ministerium og universitet".(smst.)

De politiske partier ønsker, at "understøtte universiteternes ambitionsniveau", og mål og satsningsområder skal formuleres i en dialog mellem parterne i form af en kontrakt eller en aftale. Universitetets "strategiplan", som "skal gøres forpligtende", ⁵⁸ indgår som et vigtigt led i kontrakten og alle grupper i de kollegiale organer skal angiveligt deltage i udformningen af den og kontrakten. Begrebet "kontrakt" er naturligvis misvisende, fordi en kontakt har to ligestillede og forpligtede parter, men her "har man i lovteksten foreslået det bredere begreb 'aftale', der også dækker aftaler på det offentligretlige område." ⁵⁹ I bemærkningerne henvises der som inspirationskilde direkte til

⁵⁷ Almindelige bemærkninger til lovforslag 205 1998/1 netversion. Derimod foretages en række ressortomlægninger fra undervisnings- til videnskabs- til forskningsministerier, hvis betydning jeg ikke har set behandlet, men som den herskende ledelsesfixering taget i betragtning må formodes at være stor?.

⁵⁸ I 1992 lovens bemærkninger tales der kun om "fastlagte" eller "overordnede retningslinier" eller "retningslinier for den langsigtede virksomhed" (bemærkning til § 3) FT A sp 1992 og 1996. Det er usikkert, hvornår kravet om udarbejdelse af strategiplaner er blevet stillet, eller om der kun er tale om endnu et udtryk for NPM-sprogets berigende indflydelse. I 2003 loven er begrebet erstattet af §10 stk. 8 om Bestyrelsens indgåelse af udviklingskontrakt med ministeren om "universitetets strategiske mål, midler og indsatsområder."

⁵⁹ Smst. Tarmo Haavisto og Bente Hagelund, som er sekretariatschefer på hhv. Lunds og Københavns Universitet, skriver i: *Universitetsreformer og deres betydning for administrationen i: Nordisk Administrativ Tidsskrift* 3/2003 s. 285-307,,: Det er en underlig form for kontrakt, for der er ingen synlig modydelse fra kontraktpartnerens (ministeriets) side ... Den gensidighed der normalt er det motiverende element, eksisterer ikke, da den anden part ingen forpligtelser har." s. 303.

Økonomistyrelsens Vejledning om resultatkontrakter⁶⁰. Her hedder det "Kontraktens indhold kunne derfor i princippet pålægges institutionen ensidigt i kraft af det ledelsesmæssige hierarki i ministeriet. ...", Derimod er "Resultatkontrakter ... velegnede som strategisk styringsredskab for et ministerium. Gennem kontraktstyring kan man nemlig realisere de strategiske og politiske mål for den enkelte institution på en mere effektiv måde."⁶¹ I bemærkningerne står, at ministrene ønsker "at overføre dette styringsinstrument til universitetsområdet."⁶² Hvis man er i tvivl om kontraktbegrebets betydning for dialogen, fremgår det klart af bemærkningerne, at der ved fremtidige dispensationsansøgninger fra lovens styrelsesregler vil blive stillet krav om udarbejdelsen af en udviklingskontrakt: "Udviklingskontrakten bliver på denne måde samtidig et tilbud til universiteterne om "frikommuneforsøg". Det eksempel der gives på mulighederne i at afprøve "nye styrelses- og ledelsesformer" er forsøg med "ansatte ledere med egne resultatforpligtelser i en "direktørkontrakt""⁶³

Inspiration til loven er angiveligt en ministerredegørelsesdebat i Folketinget, hvor tankerne om en samlet universitetsreform bliver luftet og afvist, men hvor konsensus hersker som den har gjort ved politiske forlig eller massive flertal ved afstemninger siden 1973. Loven indeholder regler, der giver studenterne noget af den indflydelse tilbage, som de tidligere havde i institutledelser og studienævn samt i relation til rektorvalget.. Den indeholder også forslag om samarbejde/sammenlægning mellem universiteter.⁶⁴ Læsning af debatten giver også indtryk af både konsensus om udviklingskontrakterne og om behovet for mere fleksibel styring af forskningen og universiteterne. Men specielt i udvekslingerne mellem regeringen og partiet Venstre - der spørger til "hvordan

⁶⁰ *Vejledning om resultatkontrakter*, Økonomistyrelsen, juni 1996

⁶¹ Op. cit hhv. s. 15 og s 10. Vejledningen baserer sig på erfaringer med udviklingskontrakt på en halv snes statsinstitutioner fra begyndelsen af halvfemserne.

⁶² Alm bemærkninger til lovforslag 205 1998/1 Retsinformation, netversion

⁶³ Smst. I debatten om den universitetspolitiske redegørelse siger forskningsministeren direkte, at "man (vil) selvfølgelig ligge øverst i bunken, hvis man viser, at man gør det godt..." sp. 2778

⁶⁴ Eet sted nævnes fusioner. Og hele argumentationen omkring sammenlægning er den samme ubegrundede tro på stordriftens lyksaligheder. Universitets- og forskningspolitisk redegørelse nr. 8 af 24.11.98, FF 1998/99 sp.1709)

kan vi få en professionel ledelse” – afsløres det, at universiteternes lyst til udviklingskontrakter er påtvungen. Venstre kræver, at ledelsen ansvarliggøres ”så den får frihed til at levere bedre kvalitet”, hvorfor partiet anbefaler at gøre universiteterne til selvejende institutioner med eksterne bestyrelser⁶⁵. Her ses (igen) med bagklogskabens øjne tydeligt konturer af næste reform (2002/03). Forskningsministeren afviser forslaget om en debat om en samlet reform og en ny ledelsesstruktur – og nedsætter samtidig en Forskningskommission. I september 2001 udsender den sin betænkning, der, surprise, autoritativt fastslår nødvendigheden af professionel ledelse, eksterne bestyrelser og udviklingskontrakter.⁶⁶ Det sker blot tre måneder før regeringen Fogh Rasmussen fremlægger sin regeringserklæring, som bl.a. annoncerer forslag om en ny universitetsreform.

Lov nr. 404 2003 om universiteter

I de generelle bemærkninger til lovforslaget hedder det, at loven skal ”styrke universiteternes ledelse, og øge universiteternes beslutnings- handle- og udviklingskraft.”⁶⁷ Som det er blevet kutyme, ligger der også denne gang (oktober 2002) et bredt politisk forlig bag lovudkastet, der må ses som kulminationen på en forskningspolitisk diskussion, der er startet i Folketinget med en ministerredegørelse og nedsættelse af en kommission, Forskningskommissionen. Flere steder er ideer og tekst i lovforslaget skrevet direkte af efter kommissionens executive summary (bd.1). Ministeren gør en del ud af forhistorien. For eksempel hedder det om forslaget om systematisk brug af udviklingskontrakter: ”Dette følger af en udvikling der blev indledt med universitetsloven fra 1992.” En række af de foreslåede nydannelser forekommer som bevidst mundsvejr, idet der - bevidst eller ej - ikke er gjort nogen overvejelser over omkostningerne og realismen i forslagene, men alene taget hensyn til, at det lyder rigtigt og måske også nødvendigt, f.eks. med brugen af ordet ’kvalitetssikring’ i § 8. Af bemærkningerne bliver det klart, at der i

⁶⁵ FF 1998/99 Hanne Severinsen sp. 2779 og 2762 f. Se for en gedigen mistillid til universiteternes kontraktvilje Severinsens indlæg sp. 2762 f.

⁶⁶ Forskningskommissionen, betænkning nr. 1406 bd. 1 og 2, 2001

⁶⁷ Netversion, almene bemærkninger

realiteten er tale om et enormt – ubeskrevet – evalueringsapparat, som ifølge forslaget konsekvensvurdering tilsyneladende ikke koster noget.⁶⁸

Den nye klare ledelsesstruktur er direkte kopieret efter en idealmode for aktieselskabsbestyrelser. Al magt er samlet dér.⁶⁹ Blandt de få fagligt relevante kommentarer til lovforslaget lyder vurderingen: "Den fremstilling af modellen, som præger reformovervejelserne, har ... meget lidt at gøre med de differentierede organisationsformer, som man finder i det virkelige livs private organisationer."⁷⁰ Men vigtigere endnu er det, at den private bestyrelses handlemuligheder, styringsparametre og udviklingshorisont er anderledes end universitetets, og at muligheden for og konsekvenserne af at dreje universitetet over mod private markedsinstitutioner er uundersøgte og uoverskuelige.⁷¹

En samtidig undersøgelse af den universitetspolitiske debat og dens nøglebegreber i årene op til den nye lov giver et godt indtryk af den vigtige kamp om ordene. Det er en tekst- eller diskursanalyse, som viser "... den kompleksitet, der kendetegner de problemstillinger, der tages op i debatten om en ledelsesreform på universiteterne. Undersøgelsen viser en høj grad af uklarhed i debatten og peger på en udpræget sammenblanding af nuancer og niveauer i forhold til de forslag, der diskuteres i forbindelse med oplægget til en

⁶⁸ Smst. Statsrevisorerne gør da også i *Beretning om sikring og udviklingen af kvaliteten i universitetsuddannelserne* 11/2007 opmærksom på at der mangler meget både formelt og reelt i kvalitetssikring som helst. Evaluering er nødvendig med den nye selskabskonstruktion, der ikke har den private sektors bundlinie at rette ind efter. Ordet kvalitetssikring er fjernet ved Lov 567 2007 som konsekvens af oprettelse af akkrediteringsinstitutionen, jf. LBK 2007 1368, Karnov, elektron.

⁶⁹ Ideen er på sine egne præmisser pervers, fordi modmagten eller kontrollen med magten, aktionærene og herunder beskyttelsen af mindretalsaktionærer, mangler.

⁷⁰ Jørgen Grønnegård Christensen og Thomas Pallesen Ledelse og administration på universiteter og forskningsinstitutioner i: *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2/2003, s. 115-139, her s. 120.

⁷¹ En yderst kompetent beskrivelse af markedsinvolveringen og -fixeringen af universitetet og dens tilsigtede og utilsigtede konsekvenser, formet som en gennemgang af 12 store amerikanske universiteters udvikling på markedet er David L. Kirp, *Shakespeare, Einstein and the Bottom Line, The marketing of higher education*, Harvard University Press, 2003. Adfærdsændringer (publiceringsmønstre) i forbindelse med forskellige typer forskningsregistrering er et anerkendt fænomen, som antyder rækkevidden af selv små markeds-mæssiggørelsestiltag og virksomhedsmodel-tænkninger.

kommende ledelsesreform.”⁷² Men undersøgelsen konkluderer, at det er lykkedes politikerne at ”ændre kriterierne for validitet i forhold til udpegning og ansættelse af den administrative ledelse” og etableringen af de nye bestyrelser.⁷³

En kommentar til den gældende lov vil nødvendigvis blive læst på en særlig måde, dvs. som et partsindlæg. Derfor skal blot henvises til et par af de bedste af slagsen⁷⁴. Derimod skal der afslutningsvis refereres til en interessant undersøgelse af forholdet mellem ledelse og forskning. Den udkom samtidig med loven, og selvom den sætter fokus på et af de vigtigste implicitte universitetspolitiske dogmer (betydningen af forskningsledelse) som forvrider debatten om reformerne, refereres der ikke til den nogen steder.⁷⁵ Forfatterne påpeger, at reformen er en ”ledelsesreform” som kan beskrives med to nøglebegreber ”professionalisering af ledelsesfunktionerne på universiteterne og en hierarkisering”.⁷⁶ Reformen sætter en bestyrelse ind i stedet for konsistorium. Bestyrelsens medlemmer skal udpeges af ministeren og være udefra kommende for flertallets vedkommende. Den daglige ledelse skal varetages af ansatte ledere, og universiteterne skal være selvejende institutioner, forpligtet af udviklings- eller resultatkontrakter. Spørgsmålet, som analysen nu stiller, er, om der er en sammenhæng mellem ledelsesstruktur og forskningspublikationsproduktion - her taget som et mål for den ene del af universitetets virksomhed, forskningen. Reformen hviler på en antagelse om, at der er en sammenhæng mellem bedre ledelse og bedre forskning.

⁷² Peter Brink Andersen, Forskningsledelse i en forskningspolitisk kontekst, Udviklingskontrakter og ledelsesformer på danske universiteter. *Rapport fra Analyseinstitut for forskning* 2003/10 s. 123. Tekstanalysen s. 28-83 og en fin bibliografi over debatten giver en fin fornemmelse af politiseringen af universitetsspørgsmålet.

⁷³ Op.cit s. 130

⁷⁴ Jørgen Grønnegård Christensens kronik i Politiken 11.07.06 og Tom Fenchels, Johnny Kondrups og Bjørn Quistorffs kronik smst d. 22.02.08

⁷⁵ Jørgen Grønnegård Christensen og Thomas Pallesen Ledelse og administration på universiteter op.cit. Mht omtale af undersøgelsen har jeg kun undersøgt det her behandlede ’lovgivningsstof’ og kun fundet den omtalt i Haavisto og Hagelund og her sker det i en helt anden forbindelse, op. cit. Men Grønnegård har bekræftet, at den ingen indflydelse fik.

⁷⁶ Op. cit s. 115.

Forfatterne understreger 2003-reformens sammenhæng med 1992-reformens satsning på en styrket ledelse, men først og fremmest dens direkte afhængighed af Forskningskommissionens arbejde. Kommissionen blev som vanligt nedsat efter endnu et bredt politisk forlig i maj 2000, og forfatterne kritiserer dens arbejde skarpt for ubetinget at konkludere, at universiteterne mangler en ny ledelsesstruktur i den stadig hurtigere udvikling af forskningsprocesserne, "der stiller institutionerne over for nye udfordringer." Ifølge kommissionen ligger disse udfordringer først og fremmest på det ledelsesmæssige plan, hvorfor svaret må være "styrket og dynamisk ledelse". Det er kendt musik, men ifølge forfatterne er problemet, at kommissionens betænkning – og dermed 2002-lovforslaget – "hverken rummer en egentlig analyse af sammenhængen mellem ledelsesstrukturen og den præsterede forskning eller en kvalificeret og kritisk diskussion af betingelserne for en sådan sammenhæng."⁷⁷ Det samme gælder for rapporter fra de internationale institutioner (EU og OECD), der refereres til både i betænkning og lovudkast " ... sammenkoblingen af ledelsesstruktur og forskningens omfang og kvalitet (hviler) også i disse rapporter på antagelser snarere end på analyser og kritiske diskussioner af sammenhængen"⁷⁸, dokumenterer forfatterne.

For at få et grundlag at vurdere reformen på, undersøgte de forskningsproduktion og ledelsesomkostninger på universiteter og sektorforskningsinstitutioner, idet ledelsesforholdene på de sidste er som, 2003-loven foreskriver for de første. Sektorforskningsinstitutionerne har højere ledelsesomkostninger og lavere forskningsproduktion målt på en række forskellige parametre: "Hele reformen hviler på en implicit antagelse om, at man ved at sætte ind med mere ledelse, så får man også mere og bedre forskning ... Men undersøgelsen viser, at der en helt entydig tendens til, at der er en negativ sammenhæng mellem administrations- og ledelsesomkostningerne og

⁷⁷ Op.cit. s. 118

⁷⁸ Op.cit s. 119. Det samme gælder den i øvrigt interessante rapport af Peter Brink Andersen, Forskningsledelse ... op.cit., som tager en række undersøgelser inkl. Forskningskommissionens for gode varer uden at stille det afgørende spørgsmål: Ledelsens nødvendighed for hvad? jvf. s. 10 f.

forskningsproduktiviteten.”⁷⁹ Den foreslåede – og senere vedtagne – reform ”... er løst funderet på tvivlsomme henvisninger til forholdene og erfaringerne i andre europæiske lande.”⁸⁰

Den nye lov (2003) er taget op jævnligt, mindst fem gange, med en blanding af konsekvensrettelser og nye detaljerede bestemmelser, vedr. akkreditering og kvalitetssikring, udviklingskontraktens område, deltagerbetaling, studieophold i udlandet, udenlandske studenter økonomiske forhold og specialevejledning. Men der har ingen af gangene været tale om ændringer af styreformerne eller kompetencefordelingerne.

Universitetsloven af 2003 kaldes ofte Sanders lov, og den kritiseres ofte for at være den værste universitetslov i Europa. Begge dele er rigtige men uvæsentlige. Det afgørende udgangspunkt for en diskussion af den kommende mulige revision af loven i 2009 er det faktum, at rammerne for universiteternes styrelse og den stadige udvikling af nye styringsinstrumenter altid har hvilet på brede politiske forlig, og at alle de centrale, om end ofte implicite forståelser, er fælles gods for de fleste politikere.

Udviklingskontrakternes managementsprog, kommercialiseringen af studenteroptaget (den stadig mere groteske jagt på studenter), forsøgene på efterligning af bundlinietænkning, det nye lag af ansatte ledere og dermed hørende professionalisering af universitetsforvaltningen, ekstern indflydelse på ledelsen og stadig mere eksplicit styring af forskningen er alt sammen ingredienser (selvskabte eller importerede) i halvfemsernes konsensusdannelse om universiteternes styrelse og nu udmøntet i 2003-loven. Den endegyldige afmontering af det særlige stænderagtige universitetsdemokrati, som er fuldbyrdet med denne lov, er også slutspillet i en proces, der med bred tilslutning har løbet over 30 år med stort set uforandrede argumenter: De stigende udgifter til universiteterne og deres stigende betydning i samfundet

⁷⁹ Grønnegård og Pallesen op.cit. s. 136. Forfatterne er helt på det rene med de mange metodiske problemer i sammenligningen, men mener at konklusionen holder.

⁸⁰ Op.cit s. 138

stiller legitime krav om indsigt og styr på forbrug og udvikling. Disse krav indfries fantasiløst med mere og styrket, ansvarlig og senere dynamisk ledelse og ekstern kontrol iklædt management- og marketingjargon.

En universitetsreform og ikke en managementreform

Ikke alene er det på snart fyrretyvende år stadig uklart, hvad denne stærkere ledelse skal gøre godt for, eller om den faktisk har vist sig at være god, men hele reformdiskussionen er løbet af sporet i jagten på den neoliberale tidsånd – også i socialdemokratisk udgave. Johan P. Olsen, norsk forvaltnings- og organisationsforsker, har lavet en fin analyse af universitetets aktuelle situation og redegør klart for de centrale modsætninger og konflikter, der følger af det politiske reformpres. Han siger konkluderende på baggrund af oversigten over dynamikken og modsætningerne i det europæiske universitet:

”Udfordringen er at beskytte universitetets grundlæggende formål, identitet og integritet og samtidig udvikle og opretholde fleksibilitet og tilpasningsevne, inklusive mulige langsigtet forandring af de etablerede begreber om, hvad et godt universitet overhovedet er. Universiteterne er nødt til at skelne mellem legitime og illegitime reformkrav. De er også nødt til at skelne mellem legitimt forsvar for konstitutive værdier og principper og forsvar for privilegier, selvinteresse og almindelig dovenskab. Kort sagt både reformforslag og modstand mod forandring må kunne retfærdiggøres indenfor en gyldig teori om universitetet som institution. ... Udviklingen vil afhænge af mange faktorer universitetet ikke har kontrol over. Hvad universitetet kan gøre er kritisk at genoverveje (re-examine) sin selvforståelse som akademisk institution: sit formål, centrale værdier og principper, sin organisation og sine styrelsesformer og ledelse, sine ressourcer og sine sociale forpligtelser. Et muligt startpunkt kunne være at fokusere på universitetets arbejdsprocesser (og ikke kun på dets ledelsesprocesser) og på dets deltagelse i den globale intellektuelle

konkurrence om ideer (og ikke kun på dets rolle i den økonomiske konkurrence).”⁸¹

Litteratur

Peter Brink Andersen, Forskningsledelse i en forskningspolitisk kontekst, Udviklingskontrakter og ledelsesformer på danske universiteter. *Rapport fra Analyseinstitut for forskning* 2003/10

Betænkning nr. 301, *A60 1. betænkning*, 1962

Betænkning nr. 475, *Betænkning II om den højere undervisnings og forskningens administrative organisation*.

Betænkning nr. 661, *Undervisningsministeriets struktur- og rationaliseringsudvalg, 1. betænkning*.

Betænkning nr. 788, *Udvalget vedrørende revision af loven om styrelse af de højere uddannelsesinstitutioner*., januar 1977

Betænkning nr. 843. *Rapport om budgetteringssystemer ved de højere uddannelsesinstitutioner*, afgivet af den af undervisningsministeriet d, 24. maj 1976 nedsatte styringsgruppe

Betænkning nr. 1055, *Betænkning fra udvalget til forberedelse af en revision af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner*, november 1985

⁸¹ The institutional dynamics of the (European) University, *ARENA, Oslo, Working Paper* no 15, March 2005 s. 37. Formuleringen bygger delvis på John Searles kommentar til amerikanske tilstande. Se også min introduktion til Olsens artikel i To essays om universitetspolitikken og det venligt-fjendtlige samarbejde mellem forskerne, *Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek* nr. 50, 2008, s. 1-6. For at fastholde det modsætningsfyldte i selve universitetspolitikens grundlag skal det anbefales at samlæse Olsen med Staff Callewaerts fremragende og konstruktivt kontrære indlæg: The Idea of a University i: I. Nilsson og L. Lundahl, *Teachers, curriculum and policy, Festschrift til Daniel Kallos*, Umeå Universitet, 1997 s. 181-199. Sidstnævnte indlæg blev præsenteret første gang for de nordiske universiteters rektorer i 1996.

Betænkning nr. 1406, Forskningskommissionen, bd. 1 og 2, 2001

Nils Bredsdorff: To essays om universitetspolitikken og det venligt-fjendtlige samarbejde mellem forskerne, *Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek* nr. 50, 2008

Staff Callewaert The Idea of a University i: I. Nilsson og L. Lundahl, *Teachers, curriculum and policy, Festskrift til Daniel Kallos*, Umeå Universitet, 1997 s. 181-199.

Jens Peter Christensen, *Den højere uddannelse som politisk problem, Den statslige planlægning af de højere uddannelser i 1970'erne*, Samfundsvidenskabeligt forlag, Kbh. 1982

Tom Fenchel, Johnny Kondrup og Bjørn Quistorff, kronik i *Politiken* d. 22.02.08

Finansministeriets økonomisk administrative vejledning, Historisk udvikling på budgetområdet, Budgetreformen i 1980'erne, netversion <http://oav.Inforce.dk/sw493.asp>.

Hanne Foss Hansen og Vivi Jensen, *Universiteter i forandring*, Evalueringscentret, December 1995

Jørgen Grønnegård Christensen, Budgetreformer og udgiftsadfærd i: *Politica* årg 22. nr 4 s. 422-441

Jørgen Grønnegård Christensen og Thomas Pallesen, Ledelse og administration på universiteter og forskningsinstitutioner i: *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2/2003, s. 115-139

Jørgen Grønnegård Christensen, kronik i *Politiken* 11.07.06

Tarmo Haavisto og Bente Hagelund, Universitetsreformer og deres betydning for administrationen i: *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3/2003 s. 285-307

Knud Esben Hansen, *Universiteternes styrelseslov*, kommenteret udg. Gads forlag, Kbh 1970

Carsten Henrichsen i Grænser og vilkår for forskningsfriheden – en 'tour de force' i 30 års universitetsreformer i: *Futuriblerne* 2007 årg. 35 nr. 1-2 s. 28-40

David L. Kirp, *Shakespeare, Einstein and the Bottom Line, The marketing of higher education*, Harvard University Press, 2003

Peter C. Kjærgård og Jens Erik Kristensen, Universiteternes idehistorie, Hovedtræk af universitetsudviklingen efter 1945 i Hans Fink et al (Red.) *Universitet og videnskab*, Hans Reitzels Forlag, Kbh. 2003 s. 124-143

Københavns Universitet 1479-1979, bd. III Hovedred. Svend Ellehøj, Kbh. 1986

Lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner, med kommentarer ved Lars –Erik Allin, Bent Egede Fich og Ernst Goldschmidt, Kbh. 1973, fotografisk genoptryk fra Uddannelse 7a/73 med de ændringer der følger af lovens revision af 10.6.76

Marianne Bentsen-Pedersen, Den ”tekniske” budgetreform med katastrofale følger for de højere læreanstalter i: *Information* 31.3.80

Palle Bo Madsen Universitetsloven i: *Juristen* nr 7 1993 s.311-316

Ministeriel køreplan for budgetreform, *Magisterbladet* nr. 20 1978

Peter Lorenz Nielsen, Den statslige budgetreform: Indhold og principper, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* årg. 65 nr. 3 (1984) s.283-94

Johan P. Olsen The institutional dynamics of the (European) University, *ARENA, Oslo, Working Paper* no 15, March 2005

Nikolaj Petersen, Autonomy and professionalism i: Klaus Dieter Wolff (ed.) *Autonomy and external control* München 1997 s. 155-168

Statsrevisorerne, *Beretning om sikring og udviklingen af kvaliteten i universitetsuddannelserne* 11/2007,

Taxametersystemet for de videregående uddannelser, Rapport fra undervisningsministerens Ide- og perspektivgruppe, Kbh. 2001, kapitel 4.1.1, netversion <http://pub.uvm.dk/taxameter/4.htm>

Vejledning om resultatkontrakter, Økonomistyrelsen, juni 1996

Jørgen Øllgaard, Markedsgørelsen af universiteterne i: Finn Horn og Henrik Kaare Nielsen (Red.) *Universitet til tiden?*, Klim, Århus 2003 s. 75-109

Om forskningsfrihed, akademisk frihed og selvstyre mm.

"De højere uddannelsesinstitutioners selvstyre er naturligvis et selvstyre inden for lovens rammer. Heri ligger først det selvfølgelige, at styrelseslovens rammer skal respekteres. Men selvstyre inden for lovens rammer betyder også, at uddannelsesinstitutionerne skal rette sig efter andre love, herunder bevillingslove, og efter regler og bestemmelser fastsat i henhold til styrelsesloven eller andre love. Selvstyret er således afhængigt af lovgivningsmagtens vilje og kan begrænses eller fjernes ved lov eller i henhold til lov. For tiden er selvstyret imidlertid ganske vidt.

... Efter den gældende styrelseslovs § 2, stk. 2, træffer institutionerne selv afgørelse om den forskning, der skal drives. Bestemmelsen er udtryk for et gammelt og for universitetsbegrebet væsentligt princip. Bestemmelsen hindrer, at undervisningsministeren ved ordrer til institutionerne bestemmer forskningens genstand og metode. Og selv om bevillingsmyndighederne ved at opstille bevillingsforudsætninger har de retlige muligheder for at tvinge institutionerne til at optage eller opgive en vis forskning, sker dette faktisk ikke."

(Betænkning 788, 1977, formand for udvalget prof. Bent Christensen, s. 4 f.)

Således lyder en kølig juridisk-pragmatisk vurdering af forskningsfrihedens formelle grundlag. Universiteternes autonomi og forskningsfriheden er grundlæggende en politisk-moralsk norm, som er delvis kodificeret. En sådan norm opretholdes eller fjernes som det fremgår ved politisk kamp. Der skete en første retliggørelse af normen ved Styrelsesloven fra 1970, hvor den nævnte generelle bestemmelse om universiteternes ret til at bestemme "forskningens genstands og metode" (autonomien) slås fast og stadig er gældende ret. I Universitetsloven af 2003 hedder det i §2 stk. 2: "Universitetet har forskningsfrihed og skal værne om denne og om videnskabsetik."

Men hvor § 13. stk. 2. 2. pkt. i den reviderede lov fra 1973 sikrer, at forskningsfriheden ikke knægtes internt på universitetet: "Institutrådet kan ikke træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgave", så ændres denne nødvendige sikring helt med Universitetsloven af 1992, hvor den enkelte forsker underlægges institutbestyrerens instruktionsbeføjelser og kun sikres sin "metodefrihed" i § 7 stk. 3. I loven fra 2003 kan forskerne "forske frit" i den tid,

de ikke er pålagt opgaver af institutbestyreren.⁸² Mens selvstyret således stadig er normen, er mulighederne for at gennemføre normen om forskningsfrihed "rent faktisk" sat ud af spillet. Sammenfattet: hvis der er tid og ressourcer til rådighed og forskningsopgaven passer til universitets og instituttets strategiske planer, så er der forskningsfrihed.

Under 1992 loven var der tale om valgte ledere, under 2003 loven er der tale om ansatte ledere. Udover de statsfinansielle svingninger og ændringerne i bevillingsforudsætningerne, herunder ændringer i forskningsfinansieringsmønstret og inddragelsen af EU-midler, er der i tiltagende grad fremkommet en række reguleringer af forhold, der griber dybt i selvstyret, og som gør det tvivlsomt, om man som i 1977 kan hæve, at: "for tiden er selvstyret ganske vidt". Vigtigst er den styring der foregår via forskningsstrategiske satsninger og puljer, men mindre iøjnefaldende tiltag som at forskerens/instituttets evne til at tiltrække ekstern finansiering giver præmiering i forhold til fordeling af universitetets basismidler, har også en kraftig adfærdsregulerende funktion. Og andre forhold virker i samme mainstreaming retning. Eksempelvis har kravet om forskningsregistrering og dens sammenkobling med bevillingsudløsende modeller dybtgående, dokumenterede virkninger på publiceringsmønstre og forskningsarbejdet generelt.⁸³ Det samme gælder evaluerings- benchmarkings- og akkrediteringskrav. Ikke blot selvstyret og den akademiske frihed er rystet men det kan med stor ret hævdes at selve det europæiske universitet og grundlaget for det er i krise.⁸⁴

⁸² Se gennemgangen af den retlige udvikling oven for i *Oversigt over de vigtigste lovgivningsarbejder om universiteternes styrelse 1968-2008*

⁸³ Litteraturen er stor men Henk F. Moed: *Citation analysis in research evaluation*, 2005, Springer s. 267 ff. og 271 ff. er et godt sted at starte. Også den kommende norsk-danske model med publikationstælling satser jo på drejning af forskningen i bestemte retninger, hvis indhold er udiskuteret.

⁸⁴ jf. Disse to eksempler fra en meget stor diskussion, som tilsyneladende ingen effekt har haft på de ledende politikere og deres rådgivere: Torsten Nyboms *Creative intellectual destruction or destructive political creativity?* I: Blücker et al. (eds.) *The European research university*, Palgrave, 2006 s. 5-13 og Staff Callewaerts *The Idea of a University* i: I. Nilsson og L. Lundahl, *Teachers, curriculum and policy, Festschrift til Daniel Kallos*, Umeå Universitet, 1997 s. 181-199.

Vurderingen af det retlige grundlag for selvstyret understreger behovet for strategisk at sikre og genoprette selvstyret og forskningsfriheden. Følgende bemærkninger skal tjene som ramme for diskussionen.

Akademisk frihed omfatter forskningsfriheden, men indeholder også en lærefrihed og en særlig version af ytringsfriheden, der er præget af en række krav, udformet af universitetet, f.eks. om forskerens/lærerens forpligtelse til at fremlægge sine synspunkter, så de kan kritiseres, og til at forholde sig til kollegers forskning og metoder, så forskning og undervisning ikke spoles i indavl, nepotisme, moderigtige meninger og grader af uduelighed og regulær svindel.⁸⁵

Begrebet akademisk frihed dukker ofte op i kølvandet på skandaler eller i højtidelige festtaler. Den kraftige politisering af de amerikanske universiteter og den særlige ytringsfrihedstradition, som støder sammen med universiteternes ret som private institutioner til at fastlægge særlig ytringsbegrænsninger, kan forekomme eksotisk. En lærer kritiseres alvorligt af ledelsen, fordi han insisterer på, at slaveejers-aviser er vigtige historisk kildematerialer, men overtræder derved regler om ikke at være 'insensitive' over for farvede studerende.⁸⁶ I en dansk sammenhæng har det været forskningsfriheden, der har stået i centrum, men internationaliseringen vil formentlig sætte hele den akademiske frihed under pres. I en interessant diskussion af 'akademisk frihed' og universitetsautonomi – den sidste er til for at beskytte den første - giver Oslo Universitets tidligere rektor Lucy Smith en præcis bestemmelse af sammenhængen mellem de forskellige begreber: "The core of academic freedom is the right to conduct research and teaching without any interference or pressure, either from the institution itself or from the outside, be it political

⁸⁵ Se Carsten Henrichsens anderledes fremstilling af dette i Grænser og vilkår for forskningsfriheden – en 'tour de force' i 30 års universitetsreformer i: *Futuriblerne* 2007 årg. 35 nr. 1-2 s. 28-40.

⁸⁶ Den amerikanske strid om 'speech codes' og 'political correctness' behandles forrygende af Ronald Dworkin *We need a new interpretation of academic freedom* i Menand (ed.) *The future of academic freedom*, University of Chicago Press, 1996 s. 181-198, som har inspireret dette oplæg.

authorities or private stakeholders or patrons ... The academic freedom can thus be asserted both against the university and against the state. There are, however, limitations of the academic freedom inside the institution primarily by curricula and by conditions of appointment.”⁸⁷

Richard Rorty slår I forhold til denne næsten naturretligt opfattelse - is the right – koldt vand I blodet og beskriver på vanlig flabet maner, men præcist, akademisk frihed som “some complicated local folkways that have developed in the course of the past century, largely as result of battles fought by the American Association of University Professors. These customs and traditions insulate college and universities from politics and public opinion ...”⁸⁸. Vigtig korrektion og I et spændende opgør med filosofkollega John Searle om grundlaget for den akademiske frihed viser han spændvidden og modsætningerne i begrebet, som han iøvrigt uanset dets begrundelse, mener er vigtigt fortsat at slås for.

Den nuværende universitetslov og 1992 loven udslettede kernen i den akademiske frihed og forhindrer eller vanskeliggør praktisk, at den enkelte forskers frihed og dermed kernen i den akademiske frihed, som netop ikke kun er institutionens ret til selvstyre, kan sikres.. Selvstyret, og dermed ledelsen, skal sikre friheden og forskerne – ikke omvendt. Eller som Hans Fink i sin overmåde venlige form siger det i gennemgangen af de akademiske friheder i relation til Universitetsloven af 2003: ” ... fri forskning indebærer nu en gang en høj grad af uafhængighed og selvstændighed på alle niveauer. Universiteternes mulighed for at leve op til deres formål står og falder med de ansattes og studerendes mulighed for at identificere sig med deres opgave og deres arbejdsplads, og kun en ledelse, der understøtter det, vil have en chance for at

⁸⁷ The academic values i: *Dannelse, uddannelse, universiteter, Festskrift til Henning Lehmann den 31. januar 2002*, Århus universitetsforlag, 2002 s. 276-292 her s. 283. Smith påpeger systematisk vagheden i de politiske bestræbelser, Bologna Chartret med opfølgninger, på at sikre frihederne. Derfor virker hendes optimistiske grundtone i beretningen om bl.a forholdet mellem industri og universitet og universiteternes finansielle klemmer officiel og helt ubegrundet.

⁸⁸ Does Academic Freedom have philosophical presuppositions? I: Menand (ed.) *The future of academic freedom*, University of Chicago Press, 1996 s. 21-41 her s. 21

gennemføre de reformer af forskning, uddannelse og forskningsformidling, som løbende bliver påkrævet i et samfund under hastig forandring.”⁸⁹

Forskningsfriheden er som demokratiet noget, alle går ind for. Den synes ofte begrundet alment i den (John Stuart Millske) argumentation for ytringsfriheden, at intet må forhindre tanker og ideer i at blive vendt i offentligheden, fordi man ikke på forhånd kan afgøre, hvilke af dem, der på ideernes marked vil vise sig at være en vinder for hele samfundet. Nyttevirkningen af forskningen er størst, hvis alle ideer og påstande undersøges. Enhver restriktion eller censur vil risikere at gøre samfundet dummere og fattigere. Man kan som Dworkin mene, at argumentet er for instrumentelt og forkert eller hullet.⁹⁰ Er det rigtigt, at styret eller censureret forskning – f.eks. fra tænketanke eller private institutter med enerådige direktører - systematisk er dårligere end fri forskning? En lang række nobelpristagere har arbejdet i internationale koncerners eller statslige 'sektorforskningsinstitutters' 'grundforskningsafdelinger' (f.eks. indenfor nanoteknologi og immunologi). Men formodentlig vejer det sidste hundrede års erfaringer med politisk styret (Lysenko-syndromet) eller økonomisk dirigeret forskning (Medicinalvare-syndromet) tungt. Der er en tro på, at uafhængige forskere ikke lader sig hundse med. Men det er en tro, der er og vil være vanskelig at dokumentere. Den stadige søgen efter sandheden er ikke et spørgsmål om individuel moralsk ryggrad men er et socialt forhold. Samtidig er det vigtigt at huske, at det ikke kun er universiteternes styrelsesforhold, der påvirker forskningsfriheden. Amerikanske universiteter har også eksterne bestyrelser og stærkt hierarkiske ledelsesforhold og en udpræget akademisk frihedstradition – som der konstant er kamp om.

⁸⁹ Hvad er et universitet? – om universiteternes ide og realiteter i det 21. århundrede i. Fink et al. *Universitet og videnskab - Universitetets idehistorie, videnskabsteori og etik.*, Reitzels Forlag, Kbh. 2003 s. 9-29, her s. 27. Se også afsnittet om forskningsfrihed s. 17-24, som er fremragende men desværre ikke berører 1992/2003 lovenes fjernelse af sikringen af den enkelte forskers frihed og forpligtelser. Men hele artiklen understreger de modsætningsfyldte forhold der konstituerer universitetets selvstyre.

⁹⁰ Dworkin op. cit. s. 185 f.

Hvis økonomisk og politisk styring er en uting, er spørgsmålet, hvordan samfundets legitime krav på indsigt og kontrol så sikres. Problemet kan også kaldes forskningsvogtningens paradoks: politikerne stoler ikke (af mange gode grunde) på de eneste kvalificerede vogtere, forskerne, og de nærer mistanke om, at konkurrencen og kontrollen mellem forskerne forsøges begrænset gennem alliancer og usynlige kollegiale læs: konkurrencebegrænsende regler.

Der eksisterer flere parallelle forestillinger om universitetets grundide, som blander sig sammen. En af de mest slagkraftige er en forestilling om eksistensen af en europæisk universitetside, en humboldtsk vision, som hævder sammenhæng mellem forskning og undervisning og udnævner universitetsautonomien som betingelsen for, at det egentlige mål – dannelse – kan nås. Ordførertalerne om forskningsfrihed generelt antyder sådanne forestillinger, og senest ses det i bemærkningerne til Universitetsloven 2003, jvf Appendix I nedenfor. Rektorernes Bologna Charter fra 1988 bekræfter, at der faktisk er en europæisk social og kulturel norm for selvstyre og forskningsfrihed, som her forsøges kodificeret. Min distancerede tone skyldes, at de samme politikere og universitetsledere har sanktioneret den universitetspolitiske udvikling, som præger Europa, og som det må siges – uden for rimelig informeret diskussion – succesfuldt har angrebet både forskningsfrihed og selvstyre.⁹¹

En anden forestilling er formodentlig, at forskningsfriheden er en udløber af eller hænger sammen med ytringsfriheden og så at sige beskyttes af den.. Men mens denne giver en ret til at ytre enhver mening – indenfor straffelovens rammer – så er der ingen ret til at få forskningstid og –penge til at forske i enhver påstand. Den ansatte kan ytre sig som hun vil, men ikke få

⁹¹ Johan P. Olsen giver i sin analyse af det europæiske universitets dilemmafyldte situation en redegørelse for modsætningerne mellem Bologna Chartret og Bologna-deklarationen fra 1999 om nødvendigheden af universitetsreformer. Flere rektorer, der officielt støtter Chartrets humboldt-inspirerede universitetside, modarbejder den i praksis *The Institutional Dynamics of the (European) University*, Working paper no 15/March 2005, Arena, University of Oslo, Fås online på <http://www.arena.uio.no>. Som modvægt til Bologna Deklarationens rationaliseringstiltag se Chartret i Appendix II nedenfor.

forskningsmidler som hun vil, og der er tegn på at universiteterne vil forsøge at begrænse friheden til at sige upopulære ting eller kritisere kolleger, således blev kontroversielle psykolog Helmut Nyborg nægtet emeritusstatus i Århus.

Dworkin understreger den særlige situation for universitetsansatte ved at fastslå, at ytringsfriheden ikke beskytter den ansatte i en almindelig virksomhed med at blive fyret hvis han bagtaler virksomhedens produkter. Han kan bagtale produkterne som fri (fyret) borger men har ikke nogen ret til at gøre det som ansat. Anderledes – indtil videre - med universitetsansatte. De har en udvidet ret til beskyttelse i forbindelse med akademiske og videnskabelige emner, dvs. en kritik og pligt både om forskningsemner og om universitet.⁹² På baggrund af den lange selvstyrehistorie er der en sej tradition for at universiteterne samtidig pålægger sig selv restriktioner på formen – det der har udviklet sig til elaborerede speech codes, som tenderer til at støde sammen med forskerens forpligtelse til kritik og det såkaldte venligt-fjendtlige samarbejde mellem forskerne. Det er dilemmaer, der kun kan behandles på fagligt plan ved fri afvejning blandt ligemænd.

Henrik Zahle bruger i sin gennemgang af offentlig ansattes ytringsfrihed begrebet institutionel ytringsfrihed om Folkekirkens forkyndelsesfrihed. Præster har en særlig beskyttet frihed til tolkning også imod deres overordnede o – inden for en kristen og bisperets kontrolleret ramme.⁹³ Man kunne beskrive de universitetsansatte forskeres ytringsfrihed i akademiske anliggender i modsætning til de begrænsninger, Zahle omhyggeligt redegør for, når det gælder andre offentligt ansatte. Ikke alene gælder de af hierarkiske, institutionelle og lovgivningsmæssige (ministeransvarlighedsloven) afledte begrænsninger ikke, men der er heller ikke noget andet konfessionelt eller politisk grundlag som begrænser den akademiske ytringsfrihed (bortset fra den ramme Straffeloven og domspraksis sætter). Et af de forhold, der komplicerer afgrænsningen af den ansattes ytringsfrihed, er at grænsen ”mellem den

⁹² Dworkin op.cit s. 184 f. jf også Lucy Smiht ovenfor

⁹³ *Dansk forfatningsret bd. 3 Menneskerettigheder*, 3. udg. Chr. Ejlers Forlag, Kbh. 2004, Ansattes ytringsfrihed s. 108 ff her s. 121

institutionelle og private ytring ikke altid er klar.”⁹⁴ Men for forskeren er der i akademiske spørgsmål ingen forskel men en direkte forpligtelse til at ytre sin personlige overbevisning om sit institutionelle emne med de formmæssige begrænsninger (høflighed, dokumentation, dannelse) som universitetets forskere selv har fastlagt – og som mange speech codes lader gå langt ind over den akademiske tankefriheds grænser.⁹⁵ Forholdet mellem det ansættelsesmæssige/administrative og det akademiske i en universitetsansættelse er så komplekst at ytringsfriheden også gælder de interne ledelsesmæssige forhold på universitetet. Ellers ville tilsyneladende ikke-akademiske forhold kunne forvandles til hindringer og vanskeligheder for obsternasige eller upassende forskere.

Endelig kan der, som hævdet og udarbejdet af Dworkin, være tale om en selvstændig demokratiteoretisk begrundelse for forskningsfriheden/den akademiske frihed. Friheden ses som forudsætningen for, at universiteterne - med deres krav til forskerne om på trods af alle politiske og kulturelle hensyn at søge sandheden - kan opfylde deres funktion som en slags surdej i den demokratiske proces. Forskningen skal altså ikke som i den nuværende universitetslovs formulering ”bidrage til at fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet”, men bidrage med kritisk, systematisk vurdering af vækst, velfærd og udvikling. Forskningsfriheden og autonomien bliver et centralt element i dannelsen af borgeren og udviklingen af en ’civic culture’ - og derfor må den forsvares.⁹⁶

Det egentlig absurde i at ansætte en institutleder til at tage forskningspolitiske beslutninger, udelukke dette eller hint emne, spørgsmål eller metode, ligger

⁹⁴ Op.cit s. 111

⁹⁵ Jf. ovenfor hos Dworkin, se også eksemplerne og diskussionen hos Vagn Greve *Bånd på hånd og mund*, Djøf-forlaget, Kbh 2008 s. 20 f.

⁹⁶ Dworkin op. cit. s 187 ff. . Dorthe Jørgensen argumenterer i anledning af Universitetsloven 2002 ud fra en europæisk baggrund parallelt for universitetets rolle i dannelsen af ”autonome individer, der ikke bare er vidende – men kan tænke selv.” Tankens frihed, Universitetet som symbol på demokratiet i: Claus Bryld og Søren Hein Rasmussen (red.), *Demokrati mellem fortid og fremtid*, Tiderne skifter, Kbh. 2003 s. 129-144, her s. 143.

altså både i, at han/hun forhindrer ideer i at komme til udtryk uden at være fagligt kvalificeret - hvad ingen enkelt person kan være, hvorfor det må være kollegiale, faglige beslutninger, som tæller - og i, at afgørelsen de facto er endelig. Institutlederens instruktionsbeføjelser åbner en ladeport af misbrugs- og styringsmuligheder. Masser af videnskabssociologiske undersøgelser af alle fagområder viser, de vil blive brugt i faglige, institutionspolitiske og personlige stridigheder. Problemet er, at den interne, fagligt baserede kontrolmulighed, som den kollegiale styrelse indebar, er fjernet. (Ikke forstået sådan, at denne interne kontrol altid fungerede, men reglerne understregede, at muligheden var til stede, og dette oplæg handler netop om metoder til at virkeliggøre den interne faglige kontrol).

Ihukommende at de gamle styrelsesforhold med deres stænderopdelte forsamlinger heller ikke fungerede, er det værd at overveje om det f.eks er en politisk nødvendighed, at universiteterne accepterer ansatte og ministerie-godkendte ledere på topplan. Men at det til gengæld indses, at det er en uting, fagligt set, at den nærmeste forskningsleder og administrator af forskningsfrihed og forskningsstrategi ikke er valgt af andre forskere af faglige hensyn. Hun må vælges af sine ligemænd m/k og må støttes i sine umulige prioriteringsopgaver af et kollegium af valgte forskerkolleger. Det vil skabe spændinger i ledelsen, men det vil være åbenlyse og interessante modsætninger, som øger indsigten, og som ellers ville være til stede usynligt. Lederens afgørelse er endelig med den afgørende modifikation, at hun kan væltes efter faglig og videnskabspolitisk kamp, som foregår til stadighed, men for tiden under dække og som mummespil i forhold til den udefra kommende manager. På samme måde – indtænkning af reelle modsætninger i organisationen – kunne det tænkes at det var en politisk nødvendighed at acceptere de eksterne bestyrelser som symbolet på samfundets kontrol med universiteterne. Ganske vist er ideen perverteret fordi den er taget direkte fra aktieselskabslovgivningen men man har glemt denne lovs vigtige magtafbalancering. Den magtfuldkomne direktion – og bestyrelse - kan afsættes af aktionærerne, men i universitetsloven mangler én erstatning for aktionærernes modmagt. Denne kunne etableres delvis enten ved at gengive

forskerne ret til at vælte rektor/direktionen eller ved at lade akademisk råd rådgive og informere bestyrelsen og åbne for officiel kritik af rektor denne vej.

Det er et simpelt faktum, at alle universitetslove siden 1973 er lavet på baggrund af meget brede politiske aftaler, og at de forskellige revisioner alle udtrykker grundlæggende tilslutning til blandinger af de nævnte selvstyreideer, men i stigende grad fremhæver nødvendigheden af styring, indsigt og stærk ledelse og kontrol med bevillingerne. Indskrænkningen af forskningsfriheden, mindskelsen af de ansattes og studenternes indflydelse, indførelsen af de eksterne bestyrelser og ansættelse af et ledelseshold - der alle er afhængige af rektor, som er godkendt af ministeriet - er alt sammen sket med initiativ fra Venstre og Socialdemokratiet, bevidst og planlagt, formodentlig fordi tilliden til universiteternes evne til at styre sig selv (underforstået i den retning politikerne vil have) er forsvundet.

Torsten Nybom taler i sin analyse af det europæiske universitets sammenbrud om, at den 'sociale kontrakt' mellem universitet og samfund er brudt sammen i gensidig mistillid. Den sociale kontrakt er det historiske resultat af kampene mellem universitet og samfund/stat, og snarere en skrøbelig våbenhvileaftale end en kontrakt. Inden for denne metafor var 2003 loven et ensidigt diktat til en underkuet modstander. Men grundforskning og fri forskning er eller menes at være vigtig for samfundet. Derfor er det muligt at forhandle ændringer i våbenhvileaftalen på de områder, hvor diktatet er eller kan vises at være kontraproduktivt for sejrherreerne.

"Kontraktens" fortsatte eksistens – om end i perioder i kummerform - ses manifesteret i ordførernes konstante og eftertrykkelige henvisning til nødvendigheden og ønskeligheden af selvstyre og forskningsfrihed – og dette langt mere end det argumentationsmæssigt er nødvendigt. Mistilliden fremgår lige så tydeligt af ordførerdebatterne om lovforslag og ministerredegørelser og kommer som sagt desuden praktisk-administrativt til udtryk i en stigende strøm af krav om produktionsregistrering og -kontrol, evaluering, akkreditering og

bench marking – og i kravene om accept af opdragsforskningens placering og integration på universiteterne. I praksis vil alt dette komplicere håndhævelsen af forskningsfriheden uhyre meget, f.eks. ved at begrænse forskerens ret til indsigt i og faglig kritik af kollegers arbejde.⁹⁷

Et særligt problem, som kan sammenlignes med denne inddragelse af forskningsarbejde, der ikke er omfattet af forskningsfrihed (sektorforskningen), er universitetets undervisning. Der skal ifølge gældende lov § 2 stk.1 være tale om "forskningsbaseret uddannelse indtil højeste internationale niveau" og universiteterne skal "sikre et ligeværdigt samspil mellem forskning og uddannelse". Forskningsbaseret undervisning er også en kulturel norm.⁹⁸ I praksis er den svær at finde virkeliggjort, og selvom det var tilfældet ville problemet være, at undervisningsfriheden vanskeliggør sikringen af retten til kritik af det, der formildes som undervisning. Hvis forskning er søgen efter systematisk, rationel og kritiserbar viden og samtidig den aktive kritik af enhver videnskabelig påstand⁹⁹, så er studenternes og omverdens eneste garanti for, at undervisningen er på højest videnskabelige niveau og dermed forskningsbaseret, at lærernes kritiske refleksion over kollegers forskning og undervisning muliggøres og dyrkes/fremmes/institutionaliseres. Indtil videre er det kun muligt at sikre sig, at forskningen udsættes for permanent kritik jf. nedenfor. Hvordan det kan ske for undervisningen er et åbent spørgsmål, som naturligvis involverer studenter interesser. Undervisningen evalueres på formen

⁹⁷ Tim Knudsen refererer i sin diskussion af universitetspolitikken en eksemplarisk udtalelse fra DMUs direktør om, at man ikke kan have forskere fra samme institution til at kritisere og "diskutere kvaliteten af deres kollegers bestilte forskningsarbejder, *Fra folkestyre til markedsdemokrati, Dansk demokratihistorie efter 1973*, Kbh. 2008 s. 420. Økonomiprofessor Christen Sørensen, Odense, fik en skandaløs ilde medfart, da han tillod sig fagligt at kritisere kollegers bestillingsforskning fra lokale erhvervsorganisationer.

⁹⁸ Se Hans Fink, *Hvad er et universitet?* op. cit. s. 14-17 for en gennemgang af den systematiske svækkelse af den tætte sammenhæng mellem forskning og undervisning

⁹⁹ Se min argumentation for dette afgørende punkt – den uomgængelige konkurrence og fjendtlighed mellem forskerne - i hele forskningsfrihedsdebatten i: Om den sociale konstruktion af objektivitet og videnskab – videnskabspolitiske overvejelser over videnskabens sociale grundlag og Karl Poppers aktualitet i: To essays om universitetspolitikken og det venligt-fjendtlige samarbejde mellem forskerne, *Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek* nr. 50, RUB 2008 s. 25-55, gratis eller på nettet <http://www.rub.ruc.dk/rub/omrub/publikationer.shtml>

af studenternes evalueringsskemaer og på indholdet af en censorinstitution, der som bekendt kun i undtagelsestilfælde udøver lærerkritik eller indholdskritik. Men den vigtigste 'kritik' af undervisningen kommer fra produktionsstatistikken, STÅ-produktionen, der er et godt eksempel på den perverse virkning af et simpelt statistisk instrument. STÅ-statistikken udøver en praktisk kritik af grundig, forskningsbaseret, kritisk og undrende undervisning. Faldende STÅ lokker til faldende faglige krav, fordi en kritisk granskning af det faglige indhold i undervisningen er omkostningsfyldt og langsommelig. Produktionskravet er formodentlig en bestanddel af den politiske virkelighed, og kritikken af undervisningen og dermed den egentlige inddragelse i den videnskabelige proces må sikres på anden måde. Forskningsregistreringen og tællemanien har som nævnt samme perverse og måske utilsigtede virkning, kort sagt anglosaxisk mainstreaming, artikelopsplitning og faglig snævertsyn, skævvridning mellem hovedområder og discipliner, uden nogen form for sikkerhed for, at målet - kvalitet på højt, internationalt niveau, hvad det så er - nås.

Men hvis forskningsfriheden vurderes som universitetets bærende ide, må man gøre sig overvejelser over, hvad universiteterne og forskerne skal give for at fastholde den som gældende og virkningsfuld norm.

Forudsætningen for at genskabe den sociale kontrakt mellem universitet og samfund og dens udtryk i lovgivningen er, at universiteterne genopretter eller snarere i forhold til tiden efter 1968 – skaber tilliden til dets interne kontrol med bevillinger og produktion af undervisning og især med (den vanskeligt kontrollerbare) forskning. Forskerne må selv acceptere aktivt at deltage i og udsætte sig for den faglige kritik og kontrol. Dette kan medføre vanskeligheder i forholdet til kolleger, andre forskningsgrupper og universitetsforvaltningen og ledelserne. For at fungere må denne kritik derfor støttes af nogle institutionaliserede regler, som kan værne om retten og pligten til kritik. Kritikken

som integreret element i forskningen har formelt altid eksisteret, men reelt været fraværende.¹⁰⁰

Denne institutionalisering eller i al fald legitimering af faglig kritik af kolleger har en anden og meget vigtig side: Den åbne og tvungne kritik er den eneste måde at forhindre skjult censur, 'silencing' marginalisering og faglig forfølgelse.¹⁰¹

Forskeren skal ikke kunne pålægges opgaver, som forhindrer ham i at gennemføre sit selvvalgte projekt. (I en mindretalsudtalelse fra SF til universitetslovforslaget 1992 lyder det: "En medarbejder kan ikke gennem pålagte opgaver afskæres fra at iværksætte en bestemt forskningsopgave, såfremt den falder inden for vedkommendes ansættelsesområde"). Som modydelse til dette er forskeren forpligtet til at fremlægge sit projekt en gang om året, at være hovedkritiker eller opponert på en kollegas projekt en gang om året, og at forholde sig, offentligt, fagligt til kritikken. Der afsættes tid til disse aktiviteter, der har form af forskningsseminarer af tre timers varighed med adgang for studerende fra 5. semester og frem.

¹⁰⁰ Et andet og vigtigt element i kontrolønsket fra politikerne er muligheden for "svindel, falskneri og plagiering" og andre alvorlige forsømmelige i redeligt forskningsarbejde. Lomborg er langt fra den eneste svale. En kommentar i *Nature* henviser til en undersøgelse af flere tusinde amerikanske forskere inden for medicin, hvor 33 % indrømmede, at de havde begået en alvorlig "misconduct" inden for de sidste tre år og 15% sagde, at de havde ændret: "... the design, methodology or results of a study in response to pressure from a funding source." Brian S. Martinson et al. *Scientists behave badly*, *Nature* vol 435 9 June 2005 s. 737-38. Emnet skal ikke forfølges her men koblingen til forskningsfriheden og forskerens arbejdsforhold ses af kommentarens beskrivelse af det venligt-fjendtlige forhold mellem forskere: "The modern scientist faces intense competition, and is further burdened by difficult, sometimes unreasonable, regulatory, social and managerial demands." Konkurrencen og det venligt-fjendtlige forhold er som nævnt det sociale grundlag for videnskaben og kan ikke ændres, men konkurrencen kan tvinges ind i åbne og diskuterbare baner.

¹⁰¹ Gordon Moran giver en opsummerende beretning om de subtile – og grove – former for undertrykkelse af faglig debat ved peer reviewing, faglige bedømmelser, redaktionelle fravalg, stillingsbesættelser, political correctness og ståen-vagt-om-fagets-sande-diskurs. Alle ved det foregår skjult i det daglige og kun lejlighedsvist dukker op til overfladen og kun åben kritik som tradition kan give kanaler hvor den uargumenterede sanktion kan frem- og tilbagevises. *Silencing Scientists and Scholars in Other Fields: Power, Paradigm controls, Peer Reviews and Scholarly Communication*, Ablex Publishing Corporation, Greenwich, Connecticut, 1998.

Til den interne kontrol hører også registreringen af forskning/undervisningsmateriale og formidling. Instituttet eller forskningsgruppen fastsætter, hvilke fagligt sammenlignelige institutioner, de ønsker at måle sig med (mindst to indenlandske) og offentliggør målingen, ligesom instituttet vurderer, om der leveres forskningsbaseret undervisning. Diskussionen om kritikkens nødvendighed for faglighedens og saglighedens/videnskabelighedens opretholdelse eller måske etablering er nødt til at blive konkret og munde ud i forslag om policy og institutionalisering.¹⁰²

¹⁰² Et eksempel en velmenende og helt uforpligtende diskussion om "Forskernes ansvar i forhold til forskningsprocessen" eller kritikkens uomgængelighed ses hos Hans Fink i Universitetsfagenes etik i: Fink et al. *Universitet og videnskab - Universitetets idehistorie, videnskabsteori og etik.*, Reitzels Forlag, Kbh. 2003 s. 193-221 her s. 203-211. Det fremhæves her fordi artiklen i øvrigt er god men utilstrækkelig, især fordi den slet ikke reflekterer 2003 lovens nye magtstruktur på institutplan, dvs. hvor ansvaret for kritikkens institutionalisering og magten over kritikkens konsekvenser nu er placeret.

Appendix I Forskningsfrihedens paragraffer

Der hersker en del forvirring om begrebet forskningsfrihed i relation til lovgivningen. Derfor er det nødvendigt med en kort teknisk redegørelse. Lovgiver kan gennem sine bevillingsforudsætninger (naturligvis) dirigere forskningen. Det er også således at forskningen faktisk nu dirigeres gennem forskningsråd og institutionsbevillinger. Problemet her er et andet. Kan den enkelte forsker pålægges at udfører anden forskning end den selvvalgte eller kan hun/han forhindres i at udføre den selvvalgte? Retsreglerne ser således ud.

I Styrelsesloven fra 1973 ff., senest LBK 1989 nr 358 lyder §13.stk. 2:

"Institutrådet træffer afgørelse om fordeling af de arbejdsopgaver, som påhviler instituttet ... Institutrådet kan ikke træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgave".

Karnovs bemærkning lyder: "Ved denne bestemmelse sikres den enkelte forskers forskningsfrihed Ved områder hvor forskningen nødvendiggør anvendelse af andre ressourcer end forskerens egen arbejdstid ... vil forskningsfriheden dog i et vist omfang være afhængig af institutledelsens beslutninger om anvendelse af ressourcerne."

I Universitetsloven fra 1992/93 LBK 1993 nr. 334 hedder § 7 stk. 3

"Institutlederen varetager efter bemyndigelse fra rektor og efter retningslinier fastlagt af bestyrelsen instituttets daglige ledelse, herunder planlægning og fordeling af arbejdsopgaver. Institutlederen kan pålægge medarbejdere at løse bestemte opgaver med respekt for deres frie valg af videnskabelige metoder."

Karnovs bemærkninger lyder: "Den enkelte forsker kan selv beslutte en bestemt forskningsopgave hvis opgaven er forenelig med instituttets fastlagte virksomhed og de opgaver, institutlederen kan have pålagt forskeren."

Til fortolkningen af §7 er bemærkningerne til lovforslaget ikke oplysende ((FT A 1992/93 sp. 2000, Men folketingsudvalgets betænkning er oplysende. SF

stillede et mindretalsforslag til lovforslagets §7, som tilføjer en sætning efter ordet 'metoder':

"En medarbejder kan ikke gennem pålagte opgaver afskæres fra at iværksætte en bestemt forskningsopgave, såfremt den falder inden for vedkommendes ansættelsesområde." Til dette svarer udvalgets flertal afklarende: "Flertallet kan ikke gå ind for ind for SF's formulering, men er i øvrigt enig i at understrege, at den enkelte forsker som hidtil selv kan beslutte en bestemt forskningsopgave, idet omfang opgaven er forenelig med instituttets fastlagte virksomhed og de opgaver, institutlederen eventuelt kan have pålagt forskeren."

I Universitetsloven fra 2003 LBK 2007 nr. 1368 hedder det i § 17 stk. 2

"Institutlederen varetager instituttets daglige ledelse, herunder planlægning og fordeling af arbejdsopgaver. Institutlederen kan pålægge medarbejdere at løse bestemte opgaver. I den tid, hvor de videnskabelige medarbejdere ikke er pålagt sådanne opgaver, forsker de frit inden for universitetets forskningsstrategiske rammer."

I bemærkninger til lovforslaget januar 2003 nr. 125 (Retsinformation) hedder det:

"Den enkelte forsker har forskningsfrihed inden for sit faglige ansættelsesområde med de forpligtelser, der følger af dette ansættelsesforhold. Den enkelte forsker har således frihed til at vælge metode, fremgangsmåde og emne inden for universitets forskningsstrategiske rammer, som fastlagt i udviklingskontrakten. Institutlederen kan i kraft af sin instruktionsbeføjelse pålægge den enkelte forsker at løse bestemte opgaver, men den enkelte forsker kan, hvor den pågældende ikke er pålagt sådanne opgaver, frit forske indenfor universitetets forskningsstrategiske rammer."

I Karnov/Westlaws bemærkninger hedder det:

Et flertal i folketingsudvalget understreger, "at der med loven ikke er tilsigtet nogen materiel ændring af universitetets forskningsfrihed ... Udvalgsflertallet

understreger endvidere at der heller ikke i relation til den enkelte forsker er sket ændringer i retstilstanden, men alene er sket en præcisering af institutlederens instruktionsbeføjelse. Ligesom hidtil forsker forskerne frit i den tid, de ikke er pålagt andre opgaver som bl.a. administrative opgaver, undervisningsopgaver, udvalgsarbejde m.v. I den tid vedkommende ikke er pålagt andre opgaver, kan den enkelte forsker ikke pålægges at optage eller undlade forskning i bestemte opgaver". Universitetets forskningsstrategiske rammer "skal forstås bredt og dækker hele universitetets profil. ... udviklingskontrakter hverken skal eller kan anvendes til at indskrænke forskningsfriheden."¹⁰³

Appendix II Bologna Chartret

UNIVERSITETERNES MAGNA CHARTA

Fortale

De rektorer for europæiske universiteter, hvis navne er anført nedenfor, og som er forsamlet her i Bologna for at fejre 900-årsjubilæet for det ældste af Europas universiteter, fremfører, her fire år før grænserne sløjfes inden for Fællesskabet, følgende betragtninger, som udspringer af forvisningen om, at Europas folk vil opnå stedse større enighed, og som bygger på den opfattelse, at både befolkninger og stater nu mere end nogen sinde bør gøre sig klart, hvilken rolle universiteterne har at spille i en verden i rivende udvikling og på vej mod enhed:

1. Menneskehedens skæbne ved dette årtusindskifte afhænger først og fremmest af den vækst inden for fagene, studierne og kundskaberne, som finder sted netop dér, hvor et universitet befatter sig med at erkende og forske.
2. Den opgave at videregive kundskaber, som universitetet bør løse over for de unge, den omfatter i vor tid hele det menneskelige fællesskab, for samfundet vil kun få øget velfærd, kultur og menneskelighed, hvis det giver sig i kast med en fortløbende og vedvarende uddannelse af borgerne.

¹⁰³ Selve ideen om at bemyndige en enkelt ikke-fagkyndig, oppefra ansat forsker, leder eller manager til at beslutte forskningsprogrammer, projekter eller emner er som nævnt så meget i uoverensstemmelse med generelt accepteret viden om, hvordan forskningsarbejde foregår, at den kun kan betegnes som udslag af overtro og uvidenhed. Det er ikke emnet her, men uhyre vigtigt for den universitetspolitiske diskussion. Vil man imidlertid konsultere en præcis og indsigtfuld videnskabssociologisk analyse af konkurrencen mellem og udskiftningen af forskningsdiscipliner, forskningstemaer og forskningsparadigmer, som gør forestillingen om, at forskningsledelse kan bedrives af andre end af de (konkurrerende) repræsentanter for forskerkollektivet (i bedste fald) naiv, henvises hermed til Pierre Bourdieu, Viden om viden og refleksivitet, Forelæsninger på Collège de France 2000-2001, Hans Reitzels Forlag, Kbh. 2005, f.eks. s 104-117.

3. De unge må universitetet opdrage og uddanne på en sådan måde, at de værner om naturen, den menneskelige såvel som den ikke-menneskelige, og alle levende væseners liv.
Ligeledes udtaler de forsamlede rektorer, så at folkeslag og nationer kan høre det, de principper og grundsætninger, som et universitets virke må bygge på både nu og i fremtiden:

Principper og grundsætninger

1. Et universitet er, selv om der i staterne hersker regionale og historiske forskelle, en selvstyrende institution, som har til opgave at dyrke, fremme og udbrede de forskellige fag og studier ved en forening af videnskabelig forskning og metodisk undervisning. For fuldt ud at honorere vor tids krav må universitetet hverken i forskning eller undervisning være undergivet nogens magtbud eller pengemidler.
2. På universiteterne er det nødvendigt, at den metodiske undervisning skal være forbundet med videnskabelig forskning, for at den kan holde trit med forandringer og fremskridt i behov og adfærd.
3. Eftersom et universitet kun lever i kraft af sin frihed til at forske, undervise og uddanne, så er det friheden, universiteterne og de statslige myndigheder, hver især inden for sine rammer, skal sikre og fremme. Ved at vende sig mod intolerance af enhver art og ved at virke for menneskers samtale og samvær er et universitet altså det optimale mødested for lærere, som forstår sig på at gøre nye opdagelser og formidle dem, og studerende, som ikke må mangle retten til, iveren efter og muligheden for at berige deres ånd.
4. Det påhviler universitetet at tage vare på de europæiske nationers menneskelighed, men heri ligger, at det skal have blik for alle nationers menneskelighed, og universitetet fungerer kun efter sin hensigt, hvis det, uden hensyn til geografiske og politiske grænser, insisterer på, at faglig og videnskabelig udveksling må have første prioritet.

Midler

Virkeliggørelsen af disse principper kræver midler, som for at være effektive må være afstemt efter nutidens krav:

1. De midler, hvormed forsknings- og undervisningsfriheden bevares, må stå til rådighed for hele universitetsorganismen.
2. Lærere skal ansættes med overholdelse af den lov og rettesnor, at den videnskabelige forskning og undervisningen af de studerende under ingen omstændigheder kan adskilles.
3. Sine studerende skal hvert enkelt universitet, selv om forholdene varierer stærkt fra sted til sted, garantere deres frihed og deres mulighed for at nå det uddannelsesmæssige mål, som de hver især har sat sig.
4. Universiteterne, i særdeleshed de europæiske, anser en alle omfattende udveksling af de nye indsigter, som fremkommer på universiteterne, og et øget antal forskningsfællesskaber og konferencer for at være de vigtigste midler til at opnå fremskridt inden for de enkelte fag og videnskaber.

Derfor fremelsker universiteterne, idet de søger tilbage til deres udspring, lærer- og studentermobilitet, ud fra den opfattelse, at lige forhold med hensyn til ansættelsesvilkår, titler, studieforløb (under skyldigt hensyn til bevarelsen af de nationale eksamensbeviser) samt stipendier er nødvendige, for at universiteterne kan løse deres aktuelle opgaver.

Undertegnede rektorer erklærer herved på deres universiteters vegne, at de af al magt vil arbejde for, at alle, der står i spidsen for nationalstater og overnationale organisationer, i stadig højere grad skal adlyde de bestemmelser, som indgår i denne af universiteterne i frihed og enighed udarbejdede erklæring.

Bologna, 18. september 1988

Oversat af docent, dr.phil. Ole Thomsen, Aarhus Universitet Citeret fra Århus Universitets hjemmeside

Litteratur

Pierre Bourdieu, Viden om viden og refleksivitet, Forelæsninger på College de France 2000-2001, Hans Reitzels Forlag, Kbh. 2005,

Nils Bredsdorff, Om den sociale konstruktion af objektivitet og videnskab – videnskabspolitiske overvejelser over videnskabens sociale grundlag og Karl Poppers aktualitet i: To essays om universitetspolitikken og det venligt-fjendtlige samarbejde mellem forskerne, *Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek* nr. 50, RUB 2008 s. 25-55, gratis eller på nettet <http://www.rub.ruc.dk/rub/omrub/publikationer.shtml>

Staff Callewaert, The Idea of a University i: I. Nilsson og L. Lundahl, *Teachers, curriculum and policy, Festskrift til Daniel Kallos*, Umeå Universitet, 1997 s. 181-199.

Ronald Dworkin, We need a new interpretation of academic freedom i Menand (ed.) *The future of academic freedom*, University of Chicago Press, 1996 s. 181-198

Hans Fink, Hvad er et universitet? – om universiteternes ide og realiteter i det 21. århundrede i: Fink et al. *Universitet og videnskab - Universitetets idehistorie, videnskabsteori og etik.*, Reitzels Forlag, Kbh. 2003 s. 9-29

Hans Fink, Universitetsfagenes etik i: Fink et al. *Universitet og videnskab - Universitetets idehistorie, videnskabsteori og etik.*, Reitzels Forlag, Kbh. 2003 s. 193-221

Carsten Henriksen, Grænser og vilkår for forskningsfriheden – en 'tour de force' i 30 års universitetsreformer i: *Futuriblerne* 2007 årg. 35 nr. 1-2 s. 28-40.

Dorthe Jørgensen, Tankens frihed, Universitetet som symbol på demokratiet i: Claus Bryld og Søren Hein Rasmussen (red.), *Demokrati mellem fortid og fremtid*, Tiderne skifter, Kbh. 2003 s. 129-144

Tim Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati, Dansk demokratihistorie efter 1973*, Kbh. 2008

Brian S. Martinson et al. Scientists behave badly, *Nature* vol 435 9 June 2005 s. 737-38

Henk F. Moed: *Citation analysis in research evaluation*, 2005, Springer

Gordon Moran, *Silencing Scientists and Scholars in Other Fields: Power, Paradigm controls, Peer Reviews and Scholarly Communication*, Ablex Publishing Corporation, Greenwich, Connecticut, 1998

Torsten Nybom, Creative intellectual destruction or destructive political creativity? I: Blücker et al. (eds.) *The European research university*, Palgrave, 2006 s. 5-13

Johan P. Olsen, The Institutional Dynamics of the (European) University, *Working paper no 15/March 2005, Arena*, University of Oslo, Fås online på <http://www.arena.uio.no>.

Richard Rorty, Does Academic Freedom have philosophical presuppositions? I: Menand (ed.) *The future of academic freedom*, University of Chicago Press, 1996 s. 21-41

Lucy Smith, The academic values i: Dannelse, uddannelse, universiteter, *Festskrift til Henning Lehmann* den 31. januar 2002, Århus universitetsforlag, 2002 s. 276-292.